Welche Folgerungen ergeben sich aus der Bundesstaatsnatur des Deutschen Reiches für die Veränderungen der Grenzen des Reiches und der Einzelstaaten?

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Johannes Kästner
Referendar in Görlitz.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1910.

Meinen lieben Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. Einleitung 1
§ 2. Das Wesen der Gebietshoheit 2

Das Deutsche Reich ist ein Bundesstaat.

§ 3. Charakter der Reichsverfassung 10
§ 4. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen dem Reich und den Einzelstaaten 17

Gebietsveränderungen.

§ 5. Rechtsgründe des Gebietserwerbes 27
§ 6. Bedürfen die Einzelstaaten zu Gebietsabtretungen untereinander der Zustimmung des Reiches? 29
§ 7. Der gegenwärtige Gebietsbestand des Reiches 31

A. Vergrößerung des Reichsgebietes.

§ 8. Vergrößerung des Reichsgebietes auf Initiative des Reiches 33
§ 9. Vergrößerung des Reichsgebietes auf Initiative eines Einzelstaates . 42

B. Verminderung des Reichsgebietes.

§ 10. Verminderung des Reichsgebietes auf Initiative des Reiches 45
§ 11. Verminderung des Reichsgebietes auf Initiative eines Einzelstaates . 51
§ 12. Abtretung von Einzelstaatsgebiet durch Friedensvertrag 53

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546822_0070

Literaturverzeichnis.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Binding, Die Gründung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1889.

Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche. Dresden 1898.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

Fricker, Vom Staatsgebiet. Tübingen 1867.

v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. Leipzig 1869.

Günther, Begriff und Bedeutung der Gebietshoheit. Heidelberg 1899.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. 1: Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.

Heimburger, Der Erwerb der Gebietshoheit. Karlsruhe 1888.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Berlin 1867.

Jacob, Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen. Leipzig 1902.

Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

Kahane, Beitrag zur Lehre von den Gebietsveränderungen. Danzig 1899.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2 Bde. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Aus Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 2, 1 3. Aufl. Tübingen und Leipzig 1902.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. 5. Aufl. Tübingen 1909.

Leoni, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen. Teil 1: Verfassungsrecht. Freiburg 1892.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.

Meier, E., Über den Abschluß von Staatsverträgen. Leipzig 1874.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1905.

Michelly, Der Gebietsbestand des Deutschen Reiches und die Möglichkeit seiner Veränderung durch das Reich und die Einzelstaaten nach der Verfassung v. 28. 3. 1849 und dem geltenden Reichsrecht. Borna-Leipzig 1904.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Posener, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1903.

Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1889.

Przegow, Die Vereinigung zweier deutscher Einzelstaaten. Bonn 1904.
v. Rappard, Die Rechtsgrundlagen der Gebietsveränderungen und Grenzregulierungen nach preußischem Staatsrecht. Greifswald 1894.
Reincke, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1906.
Riedel, Die Verfassungsurkunde v. 16. 4. 1871. Nördlingen 1871.
v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Leipzig 1876/77.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897.
Sießkind, Zur Lehre von den Bedingungen und Formen, unter welchen der gegenwärtige Umfang des heutigen Deutschen Reiches erweitert und eingeengt werden kann. Berlin 1897.
Stocker, Verfassungsänderungen nach deutschem Staatsrecht. Würzburg und München 1905.
Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge. Erlangen 1892.
Trieps, Das Deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen. Berlin 1890.
Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.
Westerkamp, Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1895.
Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht. Heft 12. Breslau 1906.
Hirths Annalen des Deutschen Reiches.
Archiv für öffentliches Recht. Tübingen 1906.
Deutsche Juristenzeitung. 4. u. 5. Jahrg.
Zeitschrift für deutsches Staatsrecht. Berlin 1867.

Einleitung.

§ 1.

„Der Staat der Neuzeit ist seinem Grundgedanken nach das zu einem Rechtssubjekt höchster Art ausgebildete seßhafte Volk, berufen zu einheitlicher und planmäßiger Förderung aller Volksgemeinzwecke, die solcher bedürfen, und ausgestattet mit aller dazu nötigen Gewalt."[1])

Außer anderen Voraussetzungen, mangels welcher von einem „Staate" im staatsrechtlichen Sinne nicht gesprochen werden kann, und die später einer Betrachtung unterzogen werden sollen, sind demnach als Grundlagen eines Staates anzusehen: Ein Volk und ein Gebiet, ersteres als persönliche, letzteres als sachliche Grundlage.[2])

Das Volk ist der Inbegriff der im Staate geeinigten Menge Menschen, deren Gemeinzwecke zu fördern die Bestimmung des Staates ist. Das Gebiet ist derjenige Teil der Erdoberfläche, auf welchem das „Volk" seßhaft ist und lebt.

Das Verhältnis der Staatsgewalt zu dem „Volk" und „Gebiet", die Art und Weise, wie sie denselben gegenüber in Erscheinung tritt, bezeichnet man als Personal- und Territorial- oder Gebietshoheit.

Da in der vorliegenden Abhandlung die Frage einer Betrachtung unterzogen werden soll, in welchen Formen im Deutschen

---

[1]) Diese Definition des Staates stammt von Binding, welcher den Staat in seinen Vorlesungen über deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht an der Kgl. Universität Leipzig im Wintersemester 1901/02 wie oben angegeben definiert hat. Aufzeichnungen aus diesen Vorlesungen sind in der vorliegenden Arbeit an mehreren Stellen benutzt worden.

[2]) Das Erfordernis dieser zwei Grundlagen wird in der Wissenschaft nicht in Zweifel gezogen. Laband Bd. 1 S. 172.

Reiche Gebietsveränderungen vor sich zu gehen haben, und bei Gebietsveränderungen in erster Linie die Gebietshoheit und erst in zweiter die Personalhoheit des Staates in Mitleidenschaft gezogen wird, die Erörterung der Frage über den Inhalt und Charakter der Personalhoheit demnach außerhalb des engeren Rahmens des Themas liegen würde, so soll nur das Wesen der Gebietshoheit einer kurzen Betrachtung unterzogen werden.

Die Festlegung dieses Begriffes ist jedoch wegen der sich hieraus ergebenden Folgerungen unerläßlich zur Beantwortung der Frage, welche staatsrechtliche Bedeutung den Gebietsveränderungen zukommt und unter welchen Formen dieselben vor sich zu gehen haben.

§ 2.

Das Wesen der Gebietshoheit.

Das Bestehen enger Beziehungen zwischen der Staatsgewalt und dem Staatsgebiet ist nie geleugnet worden. Über den rechtlichen Charakter derselben sind die Ansichten jedoch von jeher geteilt gewesen.[3])

Zunächst stehen sich zwei auf völlig verschiedenen Auffassungen beruhende Theorien, die man, Radnitzki folgend, kurz als Eigentums- und Eigenschaftstheorie bezeichnen kann, und deren einer Kern doch das Fundament für die im einzelnen vielleicht auseinandergehenden zahlreichen Ansichten bildet, gegenüber.[4])

Die heute als überwunden anzusehende Eigentumstheorie[5]) findet die Gebietshoheit dem sachenrechtlichen Eigentum analog, schreibt dem Staat ein besonderes Recht am Gebiet zu und folgert aus diesem Rechte seine Befugnisse zur Verwendung des Gebiets. Sie gründet sich also auf die Erscheinung, daß der Staat sein Gebiet benutzt, daß er in der verschiedensten Weise darauf ein-

---

[3]) s. Literaturangabe bei Laband Bd. 1 S. 172.

[4]) s. zu dieser Frage die Abhandlung von Bansi, Annalen des Deutschen Reiches 1898 S. 641 ff. und Radnitzki, Die rechtliche Natur des Staatsgebietes, Arch. f. öffentl. R., Tübingen 1906, Bd. 20 Heft 3 S. 313 ff.

[5]) vgl. Bansi S. 642.

wirkt und es zu seinem Nutzen verwendet, veräußert, also wie ein Eigentümer mit ihm verfährt.

Die Eigenschaftstheorie nimmt hingegen ihren Ausgangspunkt von der Beobachtung, daß die Ausdehnung des Gebiets die Ausdehnung der staatlichen Herrschaft bedeutet, daß das, was in dem Gebiet ist, auch der innerhalb dieses herrschenden Staatsgewalt unterworfen ist und daß die Staatsgewalt so weit wie dieses, aber auch nicht weiter reicht. Für die Eigenschaftstheorie ist das Staatsgebiet nur die Bezeichnung für eine Eigenschaft, ein Moment im Wesen des Staates.

Die große Verschiedenheit dieser Theorien beruht, wie sich schon aus dem Gesagten ergibt, darauf, daß die Eigentumstheorie mit privatrechtlichen Begriffen operiert und zum Beweise ihrer Behauptungen sich auf privatrechtliche Lehren stützt, während die gegnerische Theorie unter Fernhaltung von allem, was an das Privatrecht erinnern könnte, die Frage lediglich nach öffentlichrechtlichen Grundsätzen zu entscheiden bemüht ist.

Diese öffentlichrechtliche Auffassung der Gebietshoheit verdient an und für sich, als dem öffentlichrechtlichen Charakter des Staates entsprechend, entschieden den Vorzug. Eine andere Frage ist nur die, ob die reine Eigenschaftstheorie, wie sie sehr klar von Bansi entwickelt wird, denn auch wirklich geeignet ist, alles Verhalten der Staatsgewalt gegenüber dem Staatsgebiet ungezwungen zu erklären und ausreichend zu begründen. Sehen wir, zu welchem Resultat Bansi gelangt. Nachdem er unter Widerlegung der von ihm bekämpften Eigentumstheorie zu dem Schluß gelangt ist, daß das Gebiet überhaupt nicht Objekt der Staatsgewalt sein könne und daß nur die Funktion des Gebietes als eines Ganzen für seine rechtliche Stellung zum Staate bestimmend sein könne, folgert er, daß das Gebiet für den Staat nur unmittelbar Bedeutung als Herrschaftsbereich und nicht mittelbar als Komplex der den Untertanen unterworfenen Grundstücke habe. Da es nur als Ganzes in Betracht komme, so sei seine Funktion die als Herrschaftsbereich des Staates und bezeichne die Ausdehnung des staatlichen Willens. Jeder Staat aber bedürfe eines bestimmten Herrschaftsbereiches, der Begrenzung auf ein bestimmtes Gebiet, ohne welches eine Durchführung der

staatlichen Aufgaben, überhaupt ein Staat nicht denkbar sei; denn sonst wäre die Folge nicht das Nebeneinanderbestehen verschiedener Staatsgewalten auf demselben Gebiet, sondern ein Aufhören jeder Staatsgewalt.

Die Ausschließlichkeit sei somit eine notwendige Eigenschaft des Staates. Indem er dann weiter zu dem so vielfach wiederkehrenden Vergleich des Staates mit dem Menschen greift, stellt er die Behauptung auf, das Gebiet sei der Körper des Staates und stehe mit ihm in keiner rechtlichen, sondern einer organischen Verbindung.

Daher sei eine Einwirkung auf das Gebiet eine Einwirkung auf den Staat; das Gebiet sei also der Staat selbst in seiner räumlichen Erscheinung. Der Inhalt der sogen. Gebietshoheit sei der Inhalt der Staatsgewalt. Der Begriff der Gebietshoheit sei deshalb garnicht nötig, man könne ihn aber dahin definieren: „Gebietshoheit ist die Eigenschaft des Staates, auf seinem Gebiet Staat zu sein, d. h. die Staatsgewalt ausüben zu dürfen".[6] [7]

Radnitzki führt jedoch mit Recht an, daß diese Erklärung schon deshalb nicht befriedigen könne, weil diese Erklärung aus einem ganz anderen Gedankenkreise als dem juristischen stamme und es eine zweite Beziehung zwischen einer Person und einer Sache, die dadurch charakterisiert wird, daß die Sache ein Moment im Wesen der Person sei, nicht gebe. Mit dieser Bezeichnung wird die Beziehung zwischen Staat und Staatsgebiet also nicht erklärt, weil sie isoliert, also unverstanden bleibt. „Wie also die

---

[6]) Bansi a. a. O. S. 672.

[7]) Hinsichtlich der Ansicht, daß das Gebiet der Körper des Staates sei, welche in der von der anthropomorphischen Staatslehre aufgestellten Behauptung wurzelt, daß der Makrokosmus Staat das Ebenbild des Mikrokosmus Mensch sei, so ist Preuß (a. a. O. S. 137 ff.) darin beizupflichten, daß dieser staatsrechtliche Mystizismus zwar in der organischen Lehre wurzelt, aber ein Auswuchs derselben ist; denn die organische Staatsauffassung ist eine wesentlich negative, indem sie den Gedanken verwirft, daß der Staat eine willkürliche Schöpfung des bewußten menschlichen Willens sei, weil das Wesen des Organischen darauf beruht, daß es in sich selbst und nicht außer sich die Ursache seines Bestehens findet und alles Äußere höchstens als Bedingung, aber nicht als Ursache des Lebens in Betracht kommt.

Eigentumstheorie dem öffentlichen Recht, so ist die Eigenschaftstheorie dem Recht überhaupt nicht adäquat."

Wohl aber ist Bansi und Fricker darin recht zu geben, wenn sie als eine wesentliche Eigenschaft des Staates die Ausschließlichkeit der Staatsherrschaft auf einem bestimmten Gebiete und als Voraussetzung der Ausschließlichkeit das Gebiet bezeichnen.

Aber selbst wenn man in der Definition, daß das Gebiet ein wesentliches Moment im Wesen des Staates sei, eine Hervorhebung dieser Ausschließlichkeit des Staates sehen will, so ist dieselbe doch keineswegs geeignet, für alle in die Erscheinung tretenden Beziehungen zwischen Staatsgewalt und Staatsgebiet eine Erklärung zu geben. Diese Ausschließung jeder koordinierten Staatsgewalt ist nur eine negative Äußerung der Gebietshoheit, die man, weil sie sich gegen andere Staaten richtet, auch ihre völkerrechtliche Seite nennen kann.[8])

Damit sind aber die Beziehungen zwischen Staat und Gebiet keineswegs erschöpft. Die positive Seite derselben besteht in der offensichtlichen, unbeschränkten Befugnis des Staates, das Gebiet für staatliche Zwecke zu verwenden, in seinem Rechte am Gebiet. Nach Ansicht der Vertreter der Eigenschaftstheorie soll nun das Gebiet allerdings überhaupt keine Sache sein, und es könnte daher die Hervorhebung dieser positiven Seite der Gebietshoheit als ein zu verwerfender Rückfall in die Eigentumstheorie erscheinen, und dieser Vorwurf ist deshalb auch von Anhängern der Eigenschaftstheorie gegen diejenigen, welche diese positive Seite der Gebietshoheit hervorgehoben haben, erhoben worden.[9])

Dieser Vorwurf ist durchaus ungerechtfertigt. Zunächst kann es gar keinem Zweifel unterliegen, daß das Gebiet als Teil der Erdoberfläche eine Sache ist. Es werden aber auch ferner für das Recht des Staates an dem Gebiet garnicht die privatrechtlichen Lehren, welche das Verhältnis des Eigentümers zur Sache regeln, zur Anwendung gebracht. Dies ist nur scheinbar der Fall. In Wirklichkeit handelt es sich nur um die Anwendung von Be-

---

[8]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 174.

[9]) U. a. G. Meyer S. 212, der als Objekt der staatlichen Herrschaft nur Personen und Vereinigungen von Personen gelten lassen will. Literatur ebenda Anm. 3.

griffen, welche zwar auf dem Gebiete des Privatrechts ihre Durchbildung und wissenschaftliche Feststellung gefunden haben, die sich aber auch auf dem Gebiete des Staatsrechts wiederfinden, weil sie allgemeine Rechtsbegriffe sind.[10])

Da der Staat eine ausschließliche und totale Herrschaft über das Gebiet, eine Sache, ausübt, so teilt das Recht des Staates am Gebiet dieses begriffliche Merkmal mit dem privatrechtlichen Eigentum, und nur die Art der Herrschaft ist von dem privatrechtlichen Eigentum verschieden.

Der Zweck des Gebietes ist, das Objekt staatlicher Herrschaft zu sein, und durch diese Zweckbestimmung unterscheidet sich auch das Gebiet von dem privatrechtlichen Grundstückskomplex.[11])

Diese staatliche Herrschaft über das Gebiet ist nur ein Teil der Staatsgewalt, und diesen Teil der Staatsgewalt, welcher dem Staatsgebiet gegenüber in Erscheinung tritt, nennt man Gebietshoheit.

Diese staatliche Herrschaft muß über der Befugnis des einzelnen, also auch seinem Eigentumsrecht an einem Grundstück stehen, wenn der Staat überhaupt in der Lage sein soll, seine Aufgaben zu erfüllen. Aus diesem Grunde ist der Staat jederzeit in der Lage, auf Grund und Boden einzuwirken, sofern es sein Interesse erfordert, selbst unter Ausschaltung privater Eigentumsrechte.[12]) Dieses Enteignungsrecht beruht also auf dem staatlichen Herrschaftsrecht, steht deshalb auch nur dem Staate zu und ist in anderen Händen als denen des Staates ein von ihm zur Ausübung delegiertes.

Gerade diese Verschiedenheit der Herrschaft des Staates und der Privatperson gestattet ihr gleichzeitiges Bestehen an demselben Stück Landes, während an demselben gleichzeitig weder zwei

---

[10]) Laband, Einleitung S. VII. Die von Bansi beliebten so starken Auseinanderreißungen des öffentlichen und des privaten Rechts, daß jede Berührung unter ihnen vermieden wird und zur völligen Leugnung der Analogie des Rechtes am Gebiet mit dem Eigentum führt, wird von Laband mit Recht getadelt.

[11]) Ebenso Heimburger S. 79.

[12]) Arndt a. a. O. S. 68.

privatrechtliche Eigentumsrechte noch zwei koordinierte Staatsherrschaften bestehen können.[13])[14])

Nicht richtig wäre es, die Herrschaft des Staates über sein Staatsgebiet, die Gebietshoheit, in einzelne bestimmte Rechte aufzulösen, denn in gewisser Hinsicht, nämlich bezüglich der negativen Seite der Gebietshoheit, beruht jeder Akt der Staatsgewalt auf derselben. Deshalb ist die Gebietshoheit kein Inbegriff bestimmter materieller Befugnisse.[15])

Wie soeben hervorgehoben, beruht jede Handlung der Staatsgewalt, die sie auf Grund ihrer sachlichen Zuständigkeit oder Personalhoheit vornimmt, zugleich auf der negativen Seite der Gebietshoheit; denn aus der Ausschließung fremder Staaten folgt zugleich die alleinige örtliche Zuständigkeit. Aber auch nur insoweit trifft die Definition Labands: „Die Gebietshoheit ist die Staatsgewalt selbst" zu. Wenn der Staat auf Grund seiner Gebietshoheit eine Handlung mit dem Gebiet als Objekt vornimmt, so ist dies, wie oben ausgeführt, stets ein Akt der Staatsgewalt. Aber nicht jeder Akt der Staatsgewalt ist gleichzeitig eine Betätigung der Gebietshoheit, wenn man deren positive Seite betrachtet. Sondern dies trifft nur dann zu, wenn der Grund und Boden überhaupt in Mitleidenschaft gezogen wird.

---

[13]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 174 Anm. 3. Wegen dieser Verschiedenheit kann gerade diese Theorie nicht, wie Radnitzki a. a. O. S. 337 behauptet, mit dem Satze: „Dominium plurium in solidum esse non potest" widerlegt werden.

[14]) Das Völkerrecht gibt zwar zahlreiche Beispiele dafür, daß das Staatsterritorium in analoger Weise wie das Eigentum behandelt wird, da es sogar vom Zivilrecht geschaffene technische Ausdrücke, wie Okkupation, Tausch, Kauf, Pacht, Zession usw. verwendet, obwohl es sich doch immer nur um den Übergang der Gebietshoheit von einem Staat auf den anderen handelt und die privatrechtlichen Eigentumsverhältnisse hierdurch nicht berührt werden. Diese Anwendung privatrechtlicher Begriffe findet aber nicht statt, um etwa damit zum Ausdruck zu bringen, daß dem Staate ein Obereigentum an den das Gebiet bildenden Grundstücksteilen zusteht, sondern nur um diese Gebietsveränderungen in allgemeinverständliche Formen zu kleiden, werden die bekannten Begriffe des Privatrechts angewendet, zumal da diese Vorgänge den privatrechtlichen Rechtsgeschäften äußerlich ähnlich sehen, obwohl durch sie ganz andere Rechte wie durch Privatrechtsgeschäft erworben werden.

[15]) G. Meyer a. a. O. S. 212; ebenso Heimburger S. 29; v. Gerber S. 63; Zorn S. 100.

Geht man von dem Begriff der Kompetenz aus, so besitzt der Staat nicht nur eine sachliche, sondern auch eine persönliche und eine örtliche Kompetenz. Die sachliche Kompetenz wird von der jeweiligen Gesamtheit der staatlichen Hoheitsrechte gebildet, die persönliche Kompetenz deckt sich mit dem Begriff Personalhoheit, die örtliche Kompetenz ist die Befugnis des Staates, die örtliche Ausdehnung seines Befehlsbereiches zu bestimmen; dieser Befehlsbereich ist das jeweilige Staatsgebiet.[16])

Mit der Bedeutung des Staatsgebietes lediglich als Sprengel[17]) der Staatsgewalt sind jedoch die Beziehungen zwischen Staat und Gebiet nicht erschöpft, denn es wird hierdurch auch nur wieder die negative Seite der Staatsgewalt, die Ausschließung fremder, gleichgeordneter Staaten hervorgehoben. Man wird deshalb die Gebietshoheit als den Inbegriff aller zwischen dem Staat und seinem Landgebiet herrschenden Beziehungen dahin definieren können: Die Gebietshoheit ist die Staatsgewalt in Beziehung auf das Gebiet. Sie zeigt sich in positiver Hinsicht in dem Recht des Staates, das Gebiet in seinem Interesse, wenn erforderlich unter Ausschaltung privater Rechte, zu verwenden und dessen Ausdehnung zu bestimmen, in negativer Hinsicht in der Ausschließung fremder Staaten von dem Staatsgebiet.[18])

Der Staat als höchstes Rechtssubjekt ist allein in der Lage, sich seine Kompetenz selbst zu bestimmen im Gegensatz zu allen

---

[16]) Radnitzki a. a. O.

[17]) Wie Laband a. a. O. treffend hervorhebt (5. Aufl. S. 36 I), beruht diese Anschauung, welche der Theorie von Fricker sehr ähnlich ist, darauf, daß das Gebiet lediglich als Raum angesehen wird, innerhalb dessen die Staatsgewalt sich äußert, und nicht als Objekt, welches vom Staate beherrscht wird, was doch tatsächlich der Fall ist.

[18]) Radnitzki a. a. O. S. 341 stellt fest, daß er in Abweichung von allen bisher geäußerten Ansichten die Gebietshoheit für den primären, das Gebiet für den sekundären Begriff für erwiesen erachtet. Der Sachcharakter des Gebiets läßt sich jedoch nicht so leicht leugnen, denn das Gebiet stellt sich nicht als der Reflex einer Eigenschaft der Staatspersönlichkeit dar, sondern der Staat ist überhaupt in seinem ganzen Bestehen davon abhängig, daß er außer anderen Erfordernissen auch ein fest abgegrenztes Staatsgebiet besitzt. Erst wenn auch dieses nebst den übrigen Erfordernissen vorhanden ist, kann überhaupt von einem Staat, von Staatsgewalt und also auch von Gebietshoheit die Rede sein.

übrigen Rechtssubjekten. Er kann wegen dieser seiner hohen Stellung, in der er keine übergeordneten, sondern höchstens gleichgeordnete Rechtssubjekte kennt, die Grenzen seiner Kompetenz nicht von einer übergeordneten Autorität empfangen, sondern er muß sie sich selbst setzen in der verfassungsmäßigen Form seiner Willensbildung. Grenzen sind dieser Selbstbestimmung des Staates nur in seinen sittlichen Zwecken gesetzt.[19])

Die örtliche Zuständigkeit erstreckt sich über das gesamte Staatsgebiet. Die Größe desselben zu bestimmen, war ein Ausfluß der Gebietshoheit des Staates. Veränderungen des Staatsgebietes werden deshalb immer nur auf Grund der Gebietshoheit des Staates mit seinem Willen geschehen können. Für den selbständigen souveränen Staat ist die Frage für die Formen, unter denen Gebietsveränderungen vor sich zu gehen haben, daher leicht zu beantworten.

Zweifel über den einzuhaltenden Gang der Dinge bei Gebietsveränderungen entstehen jedoch bei zusammengesetzten Staaten, wie z. B. dem Deutschen Reiche. Um daher die Frage, unter welchen Formen Veränderungen des deutschen Reichsgebiets vor sich zu gehen haben, beantworten zu können, wird man zunächst die Stellung der einzelnen Staaten untereinander und zum Gesamtstaat klarlegen müssen, da sich hieraus, je nach der Stellung, die man hinsichtlich der Beurteilung des staatsrechtlichen Charakters des Deutschen Reiches einnimmt, die verschiedensten Folgerungen ergeben. Dies soll im folgenden geschehen.

---

[19]) Haenel, Studien Bd. 1 S. 147.

Das Deutsche Reich ist ein Bundesstaat.

§ 3.

Charakter der Reichsverfassung.

Jedes Staatengemeinwesen läßt sich seinem Grundcharakter nach in eine der beiden Kategorien einreihen, welche mit Staatenbund und Bundesstaat bezeichnet werden und von denen man unter Staatenbund einen auf vertragsmäßiger, nur völkerrechtlicher Basis beruhenden Staatenverein, dem zwar im völkerrechtlichen Verkehr auch der Charakter einer juristischen Person gegeben wird, wenn er als Gesamtheit handelt, unter Bundesstaat einen zu einer staatlichen Einheit organisierten Staatenverband korporativer staatsrechtlicher Natur versteht.[20])

Das Deutsche Reich fällt nach der heute herrschenden Lehre[21]) unter die Kategorie des Bundesstaats, weil es die charakteristischen Eigenschaften desselben aufweist, wie im folgenden ausgeführt werden soll.[22])

Der Bundesstaat weist die Merkmale einmal des Bundes und zweitens auch des Staates auf; beide Elemente finden sich in ihm vereint. „Durch diese Doppelnatur unterscheidet er sich begrifflich von dem Staatenbunde, welcher nur Bund, aber nicht selbst Staat ist, wie andererseits von dem einfachen Staat, welcher nicht zugleich Bund sein kann, da für seine Mitglieder überhaupt nur eine staatliche Vereinigung und Organisation besteht.“ [23])

Die rechtliche Grundlage, auf welcher die Ausübung der

---

[20]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 52; Brie S. 83 ff.

[21]) Der hauptsächlichste Gegner der Bundesstaatstheorie ist Seydel, welcher den Bundesstaatsbegriff als etwas Unmögliches erklärt (s. a. a. O. S. 4 ff.).

[22]) s. Literaturzusammenstellung bei G. Meyer S. 201 Anm. 2.

[23]) Brie S. 96.

Staatsgewalt im modernen Verfassungsstaat beruht, ist die Verfassung, die Ordnung des Staatswesens, „die Summe der Bestimmungen über die Gewalten im Staate, über deren Verteilung, über den Sitz der höchsten Gewalt und über den Zweck des Gemeinwesens".[24])

Über den Charakter der Reichsverfassung sind die Ansichten geteilt, da sie von einigen nicht nur als grundlegendes Staatsgesetz, sondern ebenso wie ihre Vorgängerin, die Verfassung des Norddeutschen Bundes, ihrem Ursprung nach als ein völkerrechtlicher Vertrag angesehen wird.[25]) Dieser Ansicht kann nicht beigepflichtet werden.

Da man zur Beantwortung aller Fragen, welche die staatsrechtliche Natur des Deutschen Reiches betreffen, auf die Verfassung zurückgehen muß und sich diese Fragen ganz verschieden beantworten müssen, je nach dem Standpunkte, welchen man hinsichtlich des Charakters der Reichsverfassung einnimmt, so ist es nötig, in Kürze den Standpunkt, welcher bei der Beurteilung des Charakters der Reichsverfassung eingenommen wird, und die hierfür maßgebenden Gründe klarzulegen.

Dies kann am besten durch eine Betrachtung der historischen Vorgänge bei der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Reiches erfolgen. Hierbei wird sich zeigen, ob diese Staatsgebilde nur durch völkerrechtlichen Vertrag entstanden sind, und ob und inwieweit etwa ein solcher Vertrag noch Wirksamkeit besitzt.

Der nach Auflösung des Deutschen Bundes am 18. 8. 1866 zwischen den norddeutschen Staaten geschlossene Bündnisvertrag war ein völkerrechtlicher Vertrag, der zwei Zwecke verfolgte. Zunächst sollte er ein Offensiv- und Defensivbündnis für die sofortige Gegenwart begründen, wobei die Verbündeten ihre Truppen unter den Oberbefehl des Königs von Preußen stellten (Art. 1 u. 4). Dieser an und für sich aus politischen Gründen wichtige Zweck bildete jedoch nicht den Kern des Vertrages. Dieser war vielmehr

---

[24]) Wiese, Verfassungsänderungen nach Reichsrecht (Abhandlung aus dem Staats- und Verwaltungsrecht Nr. 24).

[25]) u. a. Meyer S. 588.

seine Eigenschaft, ein Vorvertrag für die Schaffung eines neuen Bundes mit einer neuen Bundesverfassung zu sein (Art. 2 u. 5).

Durch diesen Hauptzweck des Vertrages ist auch seine Eigenart erklärlich, daß er nur für die Dauer eines Jahres gelten sollte, falls er nicht vorher durch Schaffung eines neuen Bundesverhältnisses durch Erfüllung hinfällig geworden sein sollte.

Diesen völkerrechtlichen Vertrag als staatsrechtliche Grundlage des Norddeutschen Bundes aufzufassen, ist schon deshalb nicht zu billigen, weil ja die Geburt desselben den Untergang dieses Vertragsverhältnisses zur Voraussetzung hatte.

Nachdem am 16. 4. 1867 der Reichstag den Verfassungsentwurf der Regierungen angenommen und die Kommissare der verbündeten Regierungen den vom Reichstag festgesetzten Entwurf ihrerseits angenommen hätten, war die Verfassung zum Abschluß gelangt. Die Verfassung des zukünftigen Bundes war geschaffen, dieser selbst mußte jedoch noch entstehen.

In allen norddeutschen Staaten wurde deshalb die vereinbarte Verfassung in der Form der Landesgesetze publiziert mit der Bestimmung, daß sie mit dem 1. 7. 1867 in Kraft treten solle. Trotzdem kann man nicht sagen, daß die Verfassung, wie dies Seydel S. 15 behauptet, ein gleichmäßiges Landesgesetz gewesen sei. Diese Publikation enthielt vielmehr die Erklärung des Beitrittes der Regierungen zu dem neuen Bunde mit der vorgedruckten Verfassung und damit den Rechtssatz, daß vom 1. 7. 1867 an die Landesverfassung nach Maßgabe der Bundesverfassung aufgehoben sein sollte, also einen Verzicht auf einen Teil der Staatsgewalt, die Erklärung, von den Regentschaftsrechten Besitz zu nehmen, und bedeutete somit den Entschluß der Regierungen, mit dem Staate in den Bund einzutreten.[26])

Zu dem Erlaß eines materiellen Gesetzes mit dem Inhalt der Verfassung war keiner der beteiligten Staaten in der Lage, weil die Verfassungsbestimmungen Gegenstände betrafen, die ganz außerhalb ihrer Kompetenz lagen. „Da jedoch die der Verfassung entgegenstehenden Rechte sich auf dem Boden des Landesrechts und im Besitz der Landstände befanden, so bedurfte die zu Recht

[26]) Ebenso Binding, Die Gründung des Norddeutschen Bundes S. 65.

bestehende Verfassung zur ordnungsmäßigen Durchführung in den Ständen der wesentlichen Gehilfen, die auf ihre Rechte verzichteten und sie anerkannten." [27]) Die Publikationen enthalten den zweiten Teil der Tat, zu welcher sich die Staaten in dem Augustbündnis verpflichtet hatten.[28])

„Die neue Bundesverfassung ist nicht durch Landesgesetz, sondern durch die Tat des Eintritts der Staaten und des Volkes in den Bund in Kraft gestellt." [29])

Einige Schriftsteller legen der Verfassung des Norddeutschen Bundes wegen der Art der Publikation den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages bei.[30])

Da, wie schon hervorgehoben, der Inhalt der in allen beteiligten Einzelstaaten als Landesgesetz veröffentlichten Bundesverfassung weit über den Rahmen der Kompetenz jedes dieser Einzelstaaten hinausging, ist der Ansicht, daß ein Vertrag zwischen den Einzelstaaten vorliege des Inhalts, nach der vorgedruckten Bundesverfassung zu leben, nicht beizustimmen.[31])

Jellinek weist mit Recht den Gedanken einer Staatsgründung durch völkerrechtlichen Vertrag als undurchführbar von der Hand. Daß die Staaten aber nicht die Absicht hatten, sich nur über die gemeinsame Ausübung gewisser Hoheitsrechte zu einigen, ergibt sich daraus, daß auch das Volk, vertreten durch seine im Reichstag versammelten Abgeordneten, bei der Schöpfung der Verfassung mitwirkte, was sonst ganz unverständlich und zum mindesten überflüssig gewesen wäre, und ferner auch aus der zwingend gemeinrechtlichen Natur des neuen Bundesrechts. „Der

---

[27]) Binding S. 72.

[28]) Der eingeschlagene Weg war allerdings juristisch unrichtig, denn die Erklärungen hätten nicht von den einzelnen, sondern von der Gesamtheit der Regierungen abgegeben werden müssen. Die Verwirrung kam daher, daß man bei Abschluß des Augustbündnisses versäumt hatte, den Tag des Inkrafttretens der neuen Verfassung festzusetzen. Ebenso Binding, Norddeutscher Bund S. 48.

[29]) Binding, Die Gründung des Norddeutschen Bundes S. 63.

[30]) Vertreter zitiert bei Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 31 Anm. 1.

[31]) Bezüglich der irrigen Ansicht, daß jeder Staat nur den ideellen Teil der Verfassung, soweit sein Machtbereich reiche, zum Gesetz erhoben habe, s. die Ausführungen bei Laband 5. Aufl. S. 71.

Versuch, die Entstehung des Norddeutschen Bundes aus einem Vertrage abzuleiten, den die norddeutschen Staaten geschlossen haben, ist deshalb hinfällig, weil es unmöglich ist, die Entstehung des Staates juristisch zu konstruieren; der Staat als Voraussetzung der Rechtsordnung kann nicht durch einen Satz der erst von ihm Sanktion empfangenden Ordnung erklärt werden, denn nicht um ein Mehr oder Minder des schon Bestehenden, sondern um etwas wesentlich Neues, bis jetzt noch nicht Dagewesenes handelt es sich. Die Schöpfung des nationalen Staates selbst besteht darin, daß eine Ordnung hergestellt wird, gemäß welcher die Funktionen des Gemeinlebens ausgeübt werden, welche man die Verfassung nennt; der Akt der Staatsschöpfung ist daher identisch mit dem Akt der Verfassungsschöpfung.[32]) „Die Gründung des Norddeutschen Bundes, die Feststellung und Anerkennung seiner Verfassung und die Unterwerfung der Einzelstaaten unter die von ihnen neugegründete Bundesstaatsgewalt ist eine und dieselbe Tat der Einzelstaaten.[33])

Allerdings zerfällt die Tat der Staatsschöpfung notwendigerweise, wie dies namentlich bei der Schöpfung des Norddeutschen Bundes klar zutage tritt, in zwei Akte, nämlich die Errichtung und die Vollstreckung der Verfassung.

Der nach dem Willen der Einzelstaaten mit der vereinbarten Verfassung am 1. 7. 1867 in das Leben getretene Norddeutsche Bund ist demnach ein neuer Staat mit einer originären Staatsgewalt ganz neuen Inhalts, geschaffen durch einmütigen Schöpfungsakt aller norddeutschen Staaten auf der einen und der Nation, organisiert zum Norddeutschen Reichstag, auf der anderen Seite.[34]) [35])

---

[32]) Jellinek a. a. O. S. 262 ff.

[33]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 32; ebenso Binding, Gründung des Norddeutschen Bundes S. 70: „Die verbindliche Kraft schöpft die vereinbarte Verfassung, seine Rechtsgültigkeit der neue Staat allein aus der vernünftigen, vom Rechte nicht reprobierten, ihm vielmehr als Handlung des Rechtsausbaues willkommenen Tat zu ihrer Errichtung fähiger Gründer. Diese Tat ist Bildung, Erklärung und Verwirklichung des Gesamtwillens".

[34]) vgl. Anm. 1.

[35]) Den verfassungsvereinbarenden Reichstag nur als ein Mittel hinzustellen, um zur Vereinbarung einer Verfassung zu gelangen (so Laband S. 23), scheint

Die Gründung des Reiches vollzog sich äußerlich auf eine ähnliche Weise wie die des Norddeutschen Bundes. Die beiden Gründungsvorgänge weisen jedoch tiefgreifende staatsrechtliche Unterschiede auf. In Art. 79 der Verfassung des Norddeutschen Bundes waren für den Eintritt der Südstaaten in den Bund bereits Vorkehrungen getroffen, ihr Eintritt besonders erleichtert worden, denn er sollte im Wege der einfachen Bundesgesetzgebung erfolgen. Er war lediglich eine Erweiterung des bestehenden Bundes, die Bezeichnung „Deutsches Reich" nur ein anderer Name für dasselbe Rechtssubjekt.[36])

Ebenso wie das Augustbündnis haben die Novemberverträge dazu geführt, die Reichsverfassung irrtümlicherweise als einen zwischen dem Norddeutschen Bunde einerseits und den Südstaaten andererseits abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag zu bezeichnen. Die Verfassungsverträge hatten nur den Sinn, daß sich der Norddeutsche Bund zur Aufnahme der Südstaaten und diese ihrerseits zum Eintritt in den Norddeutschen Bund, wenn auch nur unter der Bedingung gewisser Verfassungsänderungen, bereit erklärten.

Indem der Bundesrat und Reichstag die Verfassungsverträge genehmigten, erklärte der Norddeutsche Bund, daß er die Südstaaten vom 1. 1. 1871 ab in sich aufnehme. Als Gesetz wurden sie deshalb veröffentlicht, weil ihnen gleichzeitig die Bedeutung von verfassungsändernden Bundesgesetzen zukam, weil für die Auf-

---

denselben doch trotz seiner ihm von den meisten Staaten eingeräumten nur beratenden Funktion auf ein nicht zu rechtfertigendes Maß von Bedeutungslosigkeit herabzudrücken, denn wenn die Beratungen über den von den Regierungsbevollmächtigten vorgelegten Verfassungsentwurf nicht dazu geführt hätten, daß eine Vereinbarung zwischen diesen beiden nach dem Bündnisvertrag gleichwichtigen Organen zustande gekommen wäre, so hätte das Nein des Reichstages das Zustandekommen der Verfassung gehindert, weil nach Art. 5 des Bündnisvertrages der Verfassungsentwurf dem Parlament zur Beratung und Vereinbarung vorgelegt werden mußte. Wenn also der Reichstag dem Vertrage gemäß zusammentrat und die ihm zugedachte Stelle einnahm und die Regierungen ihren Vorsatz nicht änderten, so fehlte vor allem dem preußischen und den seinem Beispiel folgenden Landtagen jedes Recht, aus einem vereinbarenden einen nur noch beratenden Reichstag zu machen. Ebenso Binding, Gründung des Norddeutschen Bundes S. 30.

[36]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 41; Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers S. 8.

nahme der Südstaaten die Bundesverfassung in vieler Hinsicht abgeändert werden mußte.

Die Bedeutung der Landesgesetze der süddeutschen Staaten ist derjenigen analog, welche den Landesgesetzen zukam, in denen die Einzelstaaten die Verfassung des Norddeutschen Bundes vor dessen Schöpfung veröffentlichten, denn sie enthalten nur die Eintrittserkärung in den Norddeutschen Bund für den 1. 1. 1871. Die Zustimmung der Kammern zu den Verträgen war deshalb nötig, weil der Eintritt in den Norddeutschen Bund einschneidende Veränderungen der Landesverfassung mit sich brachte. Die am 1. 1. 1871 durch den Eintritt der Südstaaten erfolgte Gründung des Reiches mit der vereinbarten Verfassung ist ebenso wie die Errichtung des Norddeutschen Bundes eine Tat der beteiligten Staaten. Durch die Aufnahme der Südstaaten sind die völkerrechtlichen Novemberverträge, welche nur diesen Zweck im Auge hatten, erfüllt und können keineswegs mehr als staatsrechtliche Grundlage des Reiches angesehen werden.

Die Verfassung des neuen Reiches war die auf Grund der Verfassungsverträge modifizierte Verfassung des Norddeutschen Bundes. Um eine Einheitlichkeit dieser auf die Verfassung bezüglichen Vorschriften herbeizuführen, wurde die an und für sich schon bestehende Verfassung neu redigiert und als Reichsgesetz v. 16. 4. 1871 veröffentlicht. „Durch das Publikationsgesetz wird die formelle Geltung der am 1. 1. 1871 auf Grund der Novemberverträge in Kraft getretenen Bundesverfassung beseitigt und bei materieller Aufrechterhaltung ihres Inhalts durch die formelle Geltung der Reichsverfassung v. 16. 4. 1871 ersetzt.“ [37])

Das Inkrafttreten der Verfassungsredaktion beruhte auf der gesetzgebenden Gewalt des Reiches. Diese Verfassung ist das Grundgesetz des Deutschen Reiches. Neben der Verfassung sind nur noch die in § 3 des Publikationsgesetzes aufgeführten Vereinbarungen bestehen geblieben, soweit sie nicht aus rechtlichen oder sachlichen Gründen bereits unwirksam geworden sind.

Es besteht also die Reichsverfassung trotz ihres Eingangs, der zwar formell zur Verfassung gehört, aber nicht dispositiven,

---

[37]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 46.

sondern nur enuntiativen Inhalt hat, nicht aus Vertragsbestimmungen. „Die Verfassung des Deutschen Reiches selbst in ihrer Gesamtheit hat selbst in ihren Bezugnahmen auf Verträge zum gegenwärtigen Grunde ihrer Rechtsverbindlichkeit ausschließlich das Gesetz. Die Rechtsverhältnisse, welche sie begründet, sind ausschließlich verfassungsmäßige.“ [38])

§ 4.

Die Beziehungen zwischen dem Reich und den Einzelstaaten.

Das Deutsche Reich weist als Bundesstaat zunächst die Eigenschaften eines selbständigen Staates auf. Seine Willensbildung erfolgt durch eigene Organe, die sich weder als gemeinsame noch vereinigte Organe der Einzelstaaten darstellen: den Bundesrat, den Reichstag und den Kaiser.[39]) Auf Grund der Verfassung übt es eine eigene Staatsgewalt aus, welche zwar zurzeit den Einzelstaaten ihre Herrschaftsrechte in weitem Umfange belassen hat, aber jederzeit weitere Gebiete in ihren Machtbereich ziehen kann. Daß die Reichsgewalt über der Staatsgewalt der einzelnen Staaten stehen und begrifflich unbeschränkt sein muß, ist das Haupterfordernis für das Vorhandensein eines Bundesstaates, denn wären dessen Befugnisse von vornherein festbegrenzte, so würde er sich nicht über das Niveau des Staatenbundes erheben.[40])

---

[38]) Haenel, Studien S. 103. Dies verhindert natürlich nicht, daß die Einzelstaaten untereinander auf dem Gebiet ihrer Kompetenz Verträge schließen. Diese Vertragsbefugnis ist aber lediglich auf das Gebiet beschränkt, welches von keiner Kompetenz des Reiches und seiner Organe berührt wird. Sämtliche vertragsmäßigen Elemente liegen ausnahmslos außerhalb der Verfassung. Ebenso Haenel, Studien S. 239 ff.

[39]) Über die Stellung des Deutschen Kaisers vgl. die Abhandlung von Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche, Dresden 1898.

[40]) „Gesamtstaat und Einzelstaaten ergeben in ihrem Zusammenwirken die Funktionen des Staates in ihrer Fülle. Dieses Zusammenwirken zur Vollendung des Staates ist nur dann möglich, wenn die Einheitlichkeit des Staatsgedankens in der organischen Beziehung aller an ihm wirkenden Kräfte auf das Ganze ihre Verwirklichung findet. Der rechtliche Ausdruck hierfür ist die Rechtsmacht des Gesamtstaates, die gesonderten Funktionen seiner selbst und der Einzelstaaten planmäßig zu verteilen.“ Haenel, Studien Bd. 1 S. 241.

Dieses wichtige Prinzip ist in der Verfassung des Deutschen Reiches mit großer Klarheit zum Ausdruck gebracht.

Daß die sachliche Kompetenz der Reichsgewalt über der der Einzelstaaten steht, ergibt sich zunächst aus Art. 2 RV., demzufolge Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Betreffen schon die dem Reich in Art. 4 RV. zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung überwiesenen Gebiete die wesentlichsten Hoheitsrechte eines Staates, die den Einzelstaaten hierdurch als selbständige Rechte entzogen sind, so hat das Prinzip der Unterordnung des Interesses der Einzelstaaten unter dasjenige des Reiches seine stärkste Ausprägung durch den Art. 78 RV. erhalten, der dem Reich das Recht der Kompetenz-Kompetenz einräumt.

Hierdurch ist prinzipiell das gesamte Gebiet der Hoheitsrechte der Einzelstaaten dem Reiche zur Verfügung gestellt, und somit ist auch die Möglichkeit, daß das Reich sich durch allmähliches Ausschöpfen der Einzelstaatsgewalten in einen Einheitsstaat verwandelt, verfassungsmäßig gegeben. Nur an die eine erschwerende Bedingung ist das Zustandekommen eines solchen verfassungsändernden Gesetzes geknüpft, nämlich daran, daß im Bundesrat nicht mehr wie 13 Stimmen gegen die Gesetzesvorlage stimmen, während Einstimmigkeit nicht erforderlich ist.[41] [42])

Die Personalhoheit des Reiches erstreckt sich auf sämtliche Untertanen der Einzelstaaten; denn für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat, so daß jeder Deutsche, der einem Einzelstaat angehört, eine doppelte Staatsangehörigkeit, nämlich die des Reiches und seines Einzelstaates besitzt. Eine Ausnahme hiervon machen nur die Angehörigen des Reichslandes, welche zwar die Reichsangehörigkeit besitzen, aber nicht der persönlichen Kompetenz eines Einzelstaates unterstehen.

---

[41]) Dies Prinzip wird nur durch eine Ausnahme durchbrochen, nämlich insofern, als hinsichtlich der jura singulorum die Veränderung des bestehenden Rechtszustandes ohne Einwilligung des betroffenen Staates nicht eintreten kann.

[42]) Der Rechtsschutz des einzelnen Staates im Rechtsstreit mit dem Reich ist unzulänglich (vgl. Haenel, Studien S. 260 ff.). Ein bedenklicher Mangel liegt vor allem darin, daß die Minorität event. nicht durchsetzen kann, daß ein Gesetzesantrag im Bundesrat als verfassungsändernd anerkannt wird. (Ebenso Binding, DJZ. Bd. 4 S. 71.)

Das Staatsgebiet des Deutschen Reiches ist in kurzen Worten in Art. 1 RV. aufgeführt. Zu den hier aufgeführten Staaten sind nachträglich noch das Reichsland Elsaß-Lothringen und Helgoland getreten.

Die Bundesnatur des Deutschen Reiches im Gegensatz zum Einheitsstaat zeigt sich wiederum einmal in der Beteiligung der Einzelstaaten bei der Herstellung des Willens der Zentralgewalt und ferner in dem Umstand, daß sie Staaten geblieben und nicht Verwaltungsbezirke des Zentralstaates geworden sind. Hinsichtlich der Beteiligung der Einzelstaaten bei der Bildung des Reichswillens darf man, wie Laband zutreffend betont, allerdings „den Satz, daß man sich das Reich als ein von den Gliedstaaten getrenntes Rechtssubjekt vorstellen müsse, nicht dahin entstellen, daß man sich vorstellen soll, das Reich könne tatsächlich getrennt von den Gliedstaaten als besonderes Wesen existieren". [43])

Aber trotzdem ist der durch die Mitwirkung der Einzelstaaten zustande gekommene Reichswille nicht als die Summe ihrer Willen, sondern als der eigene Wille einer anderen Rechtspersönlichkeit, des Reiches, anzusehen.

An der Willensbildung des Reiches sind die Regierungen der Einzelstaaten insofern beteiligt, als sie Bevollmächtigte in den Bundesrat senden, welche von den Regierungen instruiert werden. [44])

Die im Reichstag versammelten Abgeordneten sind Vertreter des ganzen deutschen Volkes. Gegen dieses Prinzip verstößt nur die Bestimmung, daß ein Wahlkreis sich niemals über zwei Staatsgebiete erstrecken darf (§ 5 WahlG.).

Das Subjekt der Reichsstaatsgewalt ist die ideale Persönlichkeit des Reiches, die Gesamtheit der verbündeten Regierungen.

Die persönlichen Inhaber der Reichsgewalt sind die Inhaber der Staatsgewalten, also die 22 Souveräne und die drei Staatsvölker der Republiken, vertreten durch die Senate. [45])

Da diese persönlichen Inhaber der Reichsgewalt jedoch

---

[43]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 80.

[44]) „Die Einzelstaaten sind als Gesamtheit souverän." Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 96.

dauernd unfähig sind, die Reichsgewalt auszuüben, so bedienen sie sich als ihrer Organe des Bundesrates und des Kaisers.[46])

Die Mitglieder des Deutschen Reiches sind die einzelnen Staaten, jedoch nicht die einzelnen Bürger; denn die Tat der Gründung des Norddeutschen Bundes in Erfüllung des Augustbündnisses wurde nicht von dem deutschen Volke, sondern von den Regierungen der beteiligten Staaten zur Ausführung gebracht. Das deutsche Volk war zwar Gehilfe bei der Schöpfung der Verfassung. Es war sogar ein so notwendiger Gehilfe, daß wenn die Regierungen sich mit dem Reichstage über die Verfassung nicht hätten einigen können, die Schöpfung des neuen Staates in Frage gestellt worden wäre. Aber es war doch immer nur Gehilfe. Als Kontrahenten des Augustbündnisses, in dessen Erfüllung der Norddeutsche Bund geschaffen wurde, kamen immer nur die einzelnen Staaten in Frage, und diese erklärten nach Zustandekommen der Verfassung in den Publikationsgesetzen ihren Eintritt in den Norddeutschen Bund, waren allein Mitglieder desselben, und sie und die hinzugetretenen Südstaaten sind allein Mitglieder des Reiches.

Auch führt Art. 6 RV. bei der Verteilung der Stimmen im Bundesrat unter die Bundesmitglieder als solche die einzelnen Staaten auf.

Aus der Eigenschaft der Einzelstaaten als Mitglieder ergibt sich, daß sie als Mitglieder Rechte und Pflichten haben.[47]) Die

[45]) In den drei Hansestädten ist, da sie Republiken sind, das gesamte Volk als Inhaber der Staatsgewalt anzusehen, von dem Senat und Bürgerschaft ihre Befugnisse herleiten, wenn auch das Volk in der Teilnahme an der Wahl zu jenen Organen die Ausübung seiner politischen Rechte erschöpft. Senate und Bürgerschaften üben zwar die Staatsgewalt gemeinschaftlich aus, aber da den Senaten fast allein die Regierung und die Vertretung nach außen zusteht, während die Bürgerschaften eine beschränkende und kontrollierende Funktion haben, eine ähnliche Stellung wie die Kammern in den Monarchien einnehmen, so rechtfertigt es sich zu sagen, daß die Hansestädte durch die Senate vertreten werden.

[46]) Da der Wille des Reichstages, wie überhaupt jeder Parlamentswille, nur Untertanen- und nicht Staatswille ist, so ist er zwar unentbehrlicher Gehilfe, aber nicht Miturheber des souveränen Staatswillensaktes. And. A. Posener, Verfassung des Deutschen Reiches S. 84, der als Betätiger der Souveränität auch den Reichstag ansieht.

[47]) vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 103.

Mitgliedschaftsrechte sind die Gesamtheit der den Einzelstaaten auf Grund ihrer Zugehörigkeit zum Reich zustehenden Befugnisse und basieren allein auf der Reichsverfassung.

Der Hauptanspruch, der sich auf dieses Verhältnis gründet, ist der auf gleichmäßigen Schutz und gleichmäßige Behandlung durch das Reich. Er ist zwar nicht ausdrücklich in der Verfassung hervorgehoben, aber auf seiner Einhaltung ist das ganze System der Rechte der Einzelstaaten aufgebaut.

Der prinzipiell gleichen Berechtigung aller Einzelstaaten entspricht der Umstand, daß alle Staaten bei der Willensbildung des Reiches gleichmäßig beteiligt sind, indem die Regierungen durch Bevollmächtigte im Bundesrat ihren Willen bei der Bildung des Reichswillens zum Ausdruck bringen, und zwar in der Stimmenverteilung des Art. 6 RV.[48])

Der Umfang der Mitgliedschaftsrechte ist nicht fest begrenzt, sondern wird durch jede Verfassungsänderung und auch schon durch gewöhnliche Gesetze verändert.[49])

Der einzelne Staat kann zwar durch seine Abstimmung im Bundesrat zum Ausdruck bringen, ob er für oder gegen eine alle Einzelstaaten gleichmäßig betreffende Erweiterung oder Einschränkung der Einzelstaatsrechte ist, wenn aber das Reich alsdann seinen Entschluß gefaßt hat, so ist sein Wille unerheblich. Deshalb sind Änderungen dieser Mitgliedschaftsrechte im Gegensatz zu denen der jura singulorum nicht an die Zustimmung jedes einzelnen Einzelstaates gebunden.

Die jura singulorum sind Sonderrechte einzelner Einzelstaaten im Verhältnis zur Gesamtheit und beruhen gerade auf der Nichtanwendung der verfassungsmäßigen Prinzipien. Sie sind Rechte, die nicht auf der Mitgliedschaft, sondern auf einem besonderen Titel beruhen,[50]) und können daher nur mit Zustimmung des sie innehabenden Einzelstaates aufgehoben werden.

---

[48]) vgl. Laband Bd. 1 S. 103 ff.

[49]) vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 104.

[50]) Sie sind aber andererseits immer Rechte der einzelnen Mitglieder gegenüber der Gesamtheit, die dem Einzelstaate nicht etwa ohne alle Beziehung zum Reiche zustehen. Vgl. Laband, Staatsrecht S. 106.

Zu den jura singulorum sind auch die sogen. Mitgliedschaftsvorrechte zu zählen.[51])

Schließlich gibt es noch Rechte der Bundesstaaten als einzelner, jura singularia, die darauf beruhen, daß die Rechtssphäre der Mitglieder durch die Mitgliedschaft am Reich nicht absorbiert wird, und welche die Rechte der einzelnen Staaten als Sonderpersönlichkeit umfassen, also alle Rechte auf den Gebieten, die der Kompetenz des Reiches noch nicht unterstehen. Sie sind infolge der Bestimmung des Art. 78 RV. der Abgrenzung durch das Reich unterworfen. Da durch die Aufhebung eines Gebietes der jura singulorum alle Staaten gleichmäßig betroffen werden, so ist nicht die Zustimmung eines jeden Einzelstaates erforderlich, sondern es genügt ein verfassungsänderndes Gesetz, gemäß Art. 78 Abs. 1 RV.

Weiter zeigt sich die Bundesnatur des Deutschen Reiches darin, daß die Einzelstaaten, aus denen es sich zusammensetzt, nicht bloße Verwaltungsbezirke sind, sondern ihren Staatscharakter bewahrt haben. Allerdings weist der Charakter des Reiches ein Merkmal auf, welches den Einzelstaaten fehlt, nämlich die Souveränität. Die Staatsgewalt des Reiches ist souverän, die der Einzelstaaten nicht.

Der Begriff der Souveränität ist keineswegs unbestritten. Nach der überwiegenden Ansicht versteht man jedoch unter der Souveränität die oberste, höchste Rechtsmacht, welche keine andere über sich hat.[52])

Wenn man nur die völlig unabhängige Gewalt souverän nennt, also eine Gewalt, die nur durch eigenen Willen verpflichtet werden kann, so versteht sich von selbst, daß es gegen den Begriff der Souveränität verstößt, wenn man von einer geteilten oder geminderten[53]) Souveränität spricht.[54])

---

[51]) Posener S. 21.

[52]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 54; Zorn S. 65.

[53]) So Reincke a. a. O. Einleitung.

[54]) Binding erklärt die Souveränität für teilbar. Dies erklärt sich jedoch daraus, daß er unter dem Begriff der Souveränität etwas anderes wie oben angeführt versteht. Er nennt Souveränität die Gewalt, deren Betätigung die endgültige, von keiner Seite rechtlich anfechtbare und aufhebbare Lösung der konkreten

Der Ausübung nach kann sie zwischen selbständigen Staaten allerdings beschränkt werden. Den Einzelstaaten ist wegen der dem Reiche zustehenden Kompetenz-Kompetenz die Souveränität abzusprechen. Weil die Einzelstaaten nicht souverän sind, wird ihnen z. B. von Zorn die Staatsqualität überhaupt abgesprochen, da er die Souveränität das erste und oberste begriffliche Merkmal des Staates nennt.[55])

Die Souveränität in dem angegebenen Sinne ist allerdings ein Merkmal der vollkommenen, aber nicht ein Merkmal jeder Staatsgewalt. Es wird sich daher fragen, worin man das Charakteristikum zu suchen hat, durch welches sich der Staat von den übrigen Gebietskörperschaften unterscheidet.

Brie konstruiert den Unterschied aus dem Zweckmoment und führt aus, aus der Natur des Staatszweckes, alle vernünftigen Interessen seiner Mitglieder subsidiär zu fördern, ergebe sich für denselben die Notwendigkeit der Allseitigkeit der Zuständigkeit und somit, daß der Staatswille in jeder Hinsicht sowohl dem Individualwillen als auch dem Gesamtwillen den für bestimmte Zwecke bestehenden Korporationen übergeordnet sein müsse. Das Wesen jedes rechtlichen Gewaltverhältnisses bestehe in der personenrechtlichen Unterordnung des abhängigen Teils. Ihren Umfang erhielten die Verpflichtungen des der Gewalt Unterworfenen erst durch die Willensbestimmung des Gewalthabers. Eine solche Gewalt komme aber nicht nur dem Staate, sondern naturgemäß jedem Gemeinwesen zu. Hingegen bestehe der Unterschied zwischen dem Staat und den Kommunalverbänden darin, daß die Aufgaben der politischen Gemeinde nicht mit der Aufgabe des Staates zusammenfallen, denn während diese lediglich die durch das lokale Zusammenwohnen bedingten Interessen verfolge, verfolge der Staat die allseitigen Interessen. Nach Brie steht den deutschen

---

Staatsaufgabe bedeutet, und kommt bei der Gewalteinteilung im Reiche zu dem folgerichtigen Resultat, daß die Souveränität zwischen dem Reich und den Einzelstaaten geteilt ist. Er nimmt auch, da er die präsumtive Zuständigkeit des Bundesrats bestreitet, eine weitere Teilung der Souveränität zwischen dem Kollektivsouverän des Reiches und dem Kaiser an. Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers S. 12.

[55]) Zorn S. 84; Günther S. 35.

Einzelstaaten eine alle Seiten des menschlichen Lebens umfassende eigene Aufgabe und Kompetenz zu, und er legt ihnen aus diesem Grunde die Staatseigenschaft bei.

Es kann wohl nicht zweifelhaft sein, daß wenn man das Merkmal der Allseitigkeit als entscheidend für die Staatseigenschaft ansieht, bei großen Verbänden die durch das Zusammenwohnen bedingten lokalen Interessen so weitgehend sein können, daß diese Grenze zwischen dem Staat und großen Kommunalverbänden verschwimmen kann.[56]) Andererseits bemerkt Brie[57]) auch selbst, daß der Umstand, daß den Einzelstaaten gewisse Hoheitsrechte entzogen seien, eine Modifikation der Staatsidee enthalte.

Es ist m. E. Laband[58]) darin zu folgen, wenn er als das den Staat von allen übrigen Verbänden unterscheidende Merkmal den Umstand ansieht, daß die Staaten[59]) allein Herrschaftsrechte aus eigenem Rechte ausüben.

Wenn auch zuzugeben ist, daß das Reich in Zukunft vermöge der ihm durch Art. 78 RV. eingeräumten Befugnis die Staats-

---

[56]) vgl. Brie S. 15.

[57]) S. 108.

[58]) Laband Bd. 1 S. 53.

[59]) Brie ist über diesen Punkt anderer Ansicht. Ihm zufolge soll kein Grund zu der Annahme bestehen, daß die Gewalt der Kommunalverbände auf Delegation vom Staate beruhen müsse, eine derartige Annahme sei nur dann berechtigt, wenn die untergeordnete Persönlichkeit lediglich in der Realisierung von Zwecken der übergeordneten Persönlichkeit ihren Zweck hätte, und dem subsidiären Berufe des Staates entspreche es, ein eigenes Recht und einen eigenen Zweck der speziellen Korporation anzuerkennen. Dem ist m. E. nicht beizustimmen. Wenn man die Stellung der Gemeinde vom historischen Standpunkte betrachtet, so ist es zwar richtig, daß manche Gemeindeverbände älter wie der Staat, dem sie angehören, sein können. Aber trotzdem beruht ihre früher vielleicht aus eigenem Rechte ausgeübte Gewalt heute nur noch auf dem Willen des Staates, der ihnen erst in den Gemeindeordnungen den Umfang ihres Wirkungskreises bestimmt hat und denselben jederzeit umgestalten kann. Auch daraus, daß der Staat neue Gemeinden bilden, bestehende teilen, zusammenlegen und vernichten kann, folgert Laband 5. Aufl. S. 18 I, m. E. mit Recht, daß die Gemeinde keine anderen öffentlichen Rechte als die ihnen vom Staate verliehenen habe. In der einheitlichen planmäßigen Förderung aller Volksgemeinzwecke beruht die Aufgabe des Staates, nur wo es lokale Interessen erfordern, überläßt er aus Zweckmäßigkeitsgründen den Verbänden eine gewisse Selbständigkeit, die er ihnen aber immer wieder entziehen kann.

eigenschaft der Einzelstaaten nur noch auf einen Schatten herabmindern kann und insofern auch der Inhalt der Befugnisse der Einzelstaaten von dem übergeordneten Willen des Reiches abhängig ist, so besteht doch der Unterschied zwischen den Gemeindeverbänden und den Einzelstaaten, daß die letzteren ihre Herrschaftsrechte nicht als ihnen vom Reiche übertragene, also fremde, ausüben, sondern daß ihnen diese Rechte geblieben sind, da sie dieselben nicht auf das Reich übertragen haben.

Der Inhalt der Herrschaftsrechte ist das Herrschen, d. h. das Recht, freien Personen Handlungen, Unterlassungen und Leistungen zu befehlen und sie zur Ausführung dieser Befehle gegebenenfalls durch Strafen zu zwingen. Hierin liegt der Kern des Unterschieds zwischen öffentlichem und Privatrecht, denn das letztere kennt freien Personen gegenüber nur Forderungsrechte, welche kein Zwangsrecht gegenüber dem Schuldner enthalten, denn um dem Gläubiger die Verwirklichung seiner privatrechtlichen Forderung zu ermöglichen, muß ihm erst der Staat mit seiner Herrschaftsbefugnis zu Hilfe eilen.[60])

Dieses Herrschen bildet jedoch keineswegs die einzige Tätigkeit des Staates, und wollte man daher jede Staatstätigkeit als Herrschen bezeichnen, so würde dieses charakteristische Merkmal verwischt werden. Keine andere Gebietskörperschaft besitzt die Fähigkeit, aus eigenem Recht Herrschaftsrechte auszuüben. Jede Verordnung einer solchen erhält nur durch das Gebot des Staates die Erzwingbarkeit.

Die heutige Gewalteinteilung zwischen dem Reich und den Einzelstaaten ist allein durch die Reichsverfassung vollzogen worden. Obgleich diese nur die Reichsgewalt fixiert, so ist doch die Ansicht nicht richtig, daß die Verfassung nur aus strikt auszulegenden Sätzen des jus singulare bestehe. „Die Kompetenz der Einzelstaaten wird durch die Reichsverfassung nur negativ bestimmt; ihnen verbleibt also dasjenige, was dem rechtlichen Wirkungskreise des zentralen Gemeinwesens nicht zugeschrieben ist.“[61])

Die Teilung der sachlichen Zuständigkeit hat auf verschiedene

---

[60]) vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 64 ff.

[61]) Haenel, Staatsrecht S. 219.

Weise stattgefunden, nämlich entweder so, daß gewisse Gebiete ausschließlich entweder dem Reiche zugewiesen oder den Einzelstaaten verblieben sind, oder wie dies dem Zusammenwirken der Zentralgewalt und der Einzelstaatsgewalten am besten entspricht, daß sowohl das Reich wie die Einzelstaaten sich mit ihnen zu befassen haben. Es sind daher folgende drei Gewaltgebiete zu unterscheiden[62]):

1. das ausschließliche Gebiet der Reichsgewalt. Hier sind die Einzelstaaten dem Reich als bloße geographische Distrikte unterworfen, in denen sich die Reichsgewalt direkt und unmittelbar betätigt;
2. das Gebiet, welches sowohl der Gewalt des Reiches wie der der Einzelstaaten unterliegt und das im wesentlichen Gesetzgebungsgebiet ist. Hier haben die Staaten die Stellung von Selbstverwaltungskörpern, welche die Handhabung der Reichsgewalt nach den vom Reich gegebenen Normen und zugleich unter Aufsicht des Reiches ausüben;
3. das ausschließliche Gebiet der Einzelstaatsgewalten. Hier zeigen sie ihre Eigenschaft als Staaten, denen im Gegensatz zum Reich nur die Souveränität fehlt.

Ein Ausfluß der Gebietshoheit war, wie oben ausgeführt, das Recht des Staates, die Ausdehnung des Gebietes, auf dem er kraft seiner sachlichen und persönlichen Kompetenz herrscht, zu bestimmen.

Da sowohl das Reich wie die Einzelstaaten auf ihren Staatsgebieten auf Grund ihrer persönlichen und sachlichen Kompetenz Herrschaftsbefugnisse ausüben und durch Gebietsveränderungen diese Herrschaftsbereiche verändert werden, so können infolge der Gebietshoheit der Einzelstaaten diese Veränderungen nur mit ihrem Willen geschehen. Es läßt sich also das allgemeine Prinzip feststellen: Wird durch eine Gebietsveränderung allein der Sprengel der Reichsgewalt betroffen, so wird nur die Einwilligung des Reiches, wird nur der eines Einzelstaates betroffen, so wird allein die Einwilligung des Einzelstaates, werden die Sprengel beider betroffen, so werden die zustimmenden Willenserklärungen beider Staatengebilde nötig sein.

[62]) vgl. Laband Bd. 1 S. 101.

Gebietsveränderungen.

§ 5.

Rechtsgründe des Gebietserwerbes.[63])

Die Arten und Rechtsgründe des Gebietserwerbes lassen sich in originäre und derivative teilen. Von den originären kommt außer der verhältnismäßig unwichtigen und meistens nicht sehr einschneidenden Vergrößerung durch accessio hauptsächlich die occupatio in Frage. Unter occupatio versteht man im völkerrechtlichen Sinne den „Erwerb der Gebietshoheit vermittels Besitzergreifung staatenlosen Landes".[64])

Alleiniger derivativer Erwerbsgrund der Gebietshoheit ist die Cession. In diesem Falle erwirbt ein Staat die Gebietshoheit, welche bisher einem anderen Staat über ein bestimmtes Gebiet zugestanden hat, mittels eines völkerrechtlichen Vertrages und wird daher Rechtsnachfolger desselben. Während der Wille des einen Staates darauf gerichtet ist, seinen örtlichen Machtbereich einzuschränken, bezweckt der andere durch den Vertrag seine Ausdehnung. Nicht interessieren hierbei die näheren Gründe, aus denen diese Zession geschlossen wird, sei es, daß sich der Vertrag als Kauf, Tausch, Schenkung usw. charakterisiert, überall beruht die Übertragung der Gebietshoheit auf einer Zession.

Die hauptsächlichsten Veränderungen der Landkarte werden durch Kriege verursacht. Erwirbt ein Staat durch Kriegführung ein Gebiet, so kann die Gebietserwerbung entweder auf einer Okkupation oder auf einer Zession beruhen. Auf einer Okkupation beruht sie dann, wenn der Krieg bis zur vollständigen Zer-

---

[63]) vgl. Heimburger a. a. O. S. 103 ff.
[64]) vgl. Heimburger a. a. O. S. 103 ff.

trümmerung des feindlichen Staatswesens geführt worden ist, so daß mit demselben ein Friedensvertrag, weil eben der zweite Kontrahent nicht mehr existiert, nicht geschlossen werden konnte. Diesen Fall der occupatio bezeichnet man als debellatio im technischen Sinne.

Auf einer Zession wird sie dann beruhen, wenn die Organisation des besiegten Staates durch den Krieg vielleicht zwar nur noch auf einige Gebiete beschränkt worden, aber in ihrem Wesen intakt geblieben ist und der besiegte Staat in einem Friedensvertrag das Gebiet an den Sieger zediert hat. Keiner besonderen Beurteilung unterliegen die vom Feinde militärisch besetzten Gebietsteile; denn diese militärische Besetzung begründet immer nur ein provisorisches Besitzverhältnis und kann zu einem Erwerb der Gebietshoheit auch nur durch Beendigung des Krieges führen. Der definitive Erwerb des Gebietes hängt also von der Art und Weise der Beendigung des Krieges ab. Wird der besiegte Staat völlig vernichtet, so erwirbt nach der obigen Ausführung der Sieger die von ihm schon besetzten Gebiete durch debellatio. Endet der Krieg mit einem Friedensvertrag und werden ihm die betreffenden Gebiete abgetreten, so erwirbt er sie durch Zession. Aus diesem Grunde beruht auch die Erwerbung von Elsaß-Lothringen seitens des Reiches nicht auf Okkupation, sondern auf Zession.

Außer dem Falle der debellatio erhält der tatsächliche Zustand seine rechtliche Bekräftigung erst durch den Friedensschluß, in dem der Besiegte in die Übertragung der Gebietshoheit einwilligt, während seine Gebietshoheit bis dahin nur ruhte. Es macht hierbei auch keinen Unterschied, ob etwa der siegreiche Staat in einigen der militärisch besetzten Gebiete schon seine eigene Verwaltung eingerichtet hatte, weil er von vornherein beabsichtigte, diese Gebiete durch den späteren Friedensvertrag endgültig zu erwerben.[65])

---

[65]) And. A. Zorn, Staatsrecht a. a. O Bd. 1 S. 518. Nach Zorn nahm man deutscherseits von vornherein für das Gebiet des Generalgouvernements den Standpunkt des Schulbegriffes debellatio im klaren Gegensatz zu dem Schulbegriff occupatio ein. Nach den vorstehenden Ausführungen, die ihre Bestätigung in der Art und Weise der Abtretung Elsaß-Lothringens durch den Friedensvertrag finden, ist dieser Ansicht Zorns nicht beizustimmen. Gerade das Beispiel Elsaß-Loth-

§ 6.

Bedürfen die Einzelstaaten zu Gebietsabtretungen untereinander der Zustimmung des Reiches?[66][67]

Veränderungen, welche lediglich das Gebiet der Einzelstaaten betreffen, ohne das Reichsgebiet als solches in seiner Ausdehnung zu berühren, wie dies der Fall ist bei Veränderung der Binnengrenzen der Einzelstaaten durch gegenseitige Gebietsabtretungen, wozu die Einzelstaaten infolge ihrer Gebietshoheit befugt sind, können prinzipiell ohne Zustimmung des Reiches vorgenommen werden, weil das Reichsgebiet unberührt bleibt, also auch die Gebietshoheit des Reiches durch eine solche Verschiebung der Binnengrenzen nicht verletzt wird und auch, solange die beteiligten Einzelstaaten ihre staatsrechtliche Selbständigkeit bewahren, der neugeschaffene Zustand in keiner Hinsicht gegen eine Bestimmung der Reichsverfassung verstößt. Allerdings kann *nach* dieser eingetretenen Änderung der Einzelstaatsgebiete aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Billigkeit eine Mitwirkung des Reiches insofern nötig werden, als infolge der eingetretenen Veränderung z. B. die Bestimmung des Art. 6 RV.[68] oder die vom Reich z. B.

---

ringens, auf welche Gebiete Frankreich ausdrücklich erst im Friedensvertrage verzichtete, lehrt, daß der Erwerb dieser Gebiete auf Zession beruht.

[66] Die Frage, ob die Einzelstaaten befugt sind, untereinander oder mit auswärtigen Staaten Personal- und Realunionen einzugehen, liegt außerhalb des Rahmens dieser Abhandlung, weil weder die Personal- noch die Realunion Gebietsveränderungen zur Folge haben, obwohl sich in der Literatur bezüglich der Realunion diese irrtümliche Ansicht öfters vertreten findet.

[67] In diesen Fragen herrscht in der Literatur eine große Verschiedenheit der Ansichten, die ihre Erklärung in der Verschiedenheit der Auffassung der staatsrechtlichen Konstruktion und der Grundlagen des Reiches findet. Gar keine Bewegungsfreiheit will Haenel, Staatsrecht S. 347 ff. den Einzelstaaten mit der Begründung bewilligen, „daß sie nicht berechtigt seien, durch ihre Rechtshandlungen die allgemeinen und organischen Rechte und Pflichten der Mitgliedschaft zu ändern und die verfassungsmäßigen Voraussetzungen, welche diese ihre Rechtsstellung bestimmen, wesentlich und einseitig umzugestalten". Vgl. im übrigen G. Meyer S. 592 ff., 593 Anm. 15 u. 16; Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 183 ff.; v. Seydel S. 29, 37; Arndt S. 71 ff.; v. Rönne S. 61; Thudichum S. 61; Zorn S. 96 ff.

[68] An und für sich behält jeder Staat zunächst die für ihn in Art. 6 RV. festgesetzte Stimmenzahl.

für die Wahlbezirke des Reichstages festgesetzten Grenzen eine Veränderung erfahren sollen.[69])

Verwickelter wird jedoch die Sachlage, wenn einer oder beide der beteiligten Staaten Inhaber von jura singulorum sind. Hierbei sind folgende Möglichkeiten zu unterscheiden:

a) Erwirbt ein Einzelstaat, der sich nicht im Besitze von jura singulorum befindet, Gebiet von einem solchen, so erwirbt er für das neuerworbene Gebiet die Reservatrechte nicht mit, vielmehr erlöschen dieselben, denn als bei der Reichsgründung aus politischen Gründen einigen Staaten Reservatrechte zugestanden wurden, so geschah dies nicht mit Rücksicht auf die Ausdehnung der Staatsgebiete, sondern auf die betroffenen Staatspersönlichkeiten, und neue Staaten können ohne ein verfassungsänderndes Gesetz nicht bevorrechtet werden, denn hierdurch würde das Reich insofern schlechter gestellt werden, als bei der Aufhebung solcher Sonderrechte die Zustimmung eines bestimmten Staates, nämlich desjenigen, welcher die Neuerwerbung gemacht hat, mehr wie bisher erforderlich sein würde (Art. 78 Abs. 2 RV.).

b) Ist der erwerbende Einzelstaat Inhaber von jura singulorum, jedoch nicht der abtretende, so dehnen sich seine Vorrechte nicht ohne weiteres auch auf den neuerworbenen Gebietsteil aus; denn sonst würde der Sprengel der Reichsgewalt hinsichtlich mancher Gebiete seiner allgemeinen sachlichen Zuständigkeit eine Beschränkung erleiden. Andererseits würde aber in manchen Fällen der neue Zustand für den Einzelstaat, man denke z. B. an die bayerische Militärhoheit, aus praktischen Gründen gar nicht haltbar sein. Aus diesem Grunde wird der erwerbende Einzelstaat sich vor dem Erwerb zu vergewissern haben, daß ihm das Reich auf dem neuen Gebietsteil dieselben Vorrechte einräumt wie auf dem alten Gebiet. Gibt ihm das Reich diese Zusicherung nicht, so wird er von dem Gebietserwerb aus praktischen Rücksichten Abstand nehmen müssen.

c) Sind beide beteiligten Einzelstaaten Inhaber von jura singulorum, so würden folgende Grundsätze festzustellen sein: Besitzen die Einzelstaaten die gleichen Reservatrechte, so würde man

[69]) Ebenso Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 184.

ohne Zustimmung des Reiches die Abtretung derartig für zulässig erachten können, daß der erwerbende Staat die Vorrechte auch auf dem neuen Gebietsteil ausübt; denn in diesem Falle würden die Interessen des Reiches in keiner Weise geschädigt. Hat der veräußernde Einzelstaat außer den gleichen noch ein Mehr an Vorrechten, so kommt aus dem zu a) angeführten Grunde dieses Mehr in Wegfall.

Besitzt jedoch der erwerbende Einzelstaat ein Mehr an Vorrechten oder sind dieselben auch ihrem Inhalte nach voneinander verschieden, so wird aus den zu b) angeführten Gründen zuvor die erwähnte Zusicherung des Reiches einzuholen sein. Nach dem Gebietserwerb müßte alsdann das Reich mittels eines verfassungsändernden Reichsgesetzes dem erwerbenden Staate auch für den neuen Gebietsteil dieselben Vorrechte wie auf seinem alten Gebiet einräumen.

§ 7.

Der gegenwärtige Gebietsbestand des Reiches.

Nach Art. 1 RV. besteht das Bundesgebiet aus den daselbst aufgeführten 25 Staaten. Nach Inkrafttreten der Verfassung hat das Bundesgebiet eine erhebliche Vergrößerung durch den Erwerb des Reichslandes Elsaß-Lothringen und der Insel Helgoland erfahren.

Nicht zum Bundesgebiet gehören die deutschen Schutzgebiete. In ihnen steht dem Reich eine souveräne Staatsgewalt,[70]) also auch eine Gebietshoheit zu. Die Schutzgebiete[71]) sind für das Reich zwar nicht fremde, sondern eigene Gebiete, weil sie dem Reich gehören, was seinen Ausdruck namentlich im Verkehr mit anderen Staaten findet. Sie sind jedoch dem Reich nicht einverleibt und bilden daher nicht Bestandteile, sondern nur Zubehör des Reiches im staatsrechtlichen Sinne.

Reichsgebiet im Sinne der Reichsverfassung könnten sie nur

---

[70]) Diese Staatsgewalt wird Schutzgewalt genannt, und ihre Ausübung ist durch Reichsgesetz v. 17. 4. 1886 § 1 dem Kaiser übertragen worden.

[71]) s. Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 277; G. Meyer S. 213; Arndt S. 71; Laband (Marquardsen) S. 146.

durch ein auf Art. 1 RV. bezügliches, verfassungsänderndes Gesetz werden. „Des Reiches Schutzgebiete sind überseeische Lande unter ausschließlicher Souveränität des Reiches, die wie Elsaß-Lothringen vor seiner Inkorporation völkerrechtlich seine Bestandteile, nach deutschem Staatsrecht (RV. Art. 1) aber Ausland, vielleicht richtiger ‚Nichtinland' sind".[72])

Während die geographischen Grenzen von Elsaß-Lothringen in den Friedenspräliminarien von Versailles v. 26. 2. 1871 und im Friedensvertrage von Frankfurt v. 10. 5. 1871 genau festgelegt worden sind, so sind hingegen Zweifel darüber nicht ausgeschlossen, welcher Größenbestand den „Staaten" in Art. 1 RV. zugrunde zu legen ist. Die Verfassung selbst gibt hierüber keinen Aufschluß. Wollte man Art. 1 RV. so auslegen, daß der jeweilige Territorialbestand der Einzelstaaten das Bundesgebiet bildet, so wäre der Gebietsbestand des Reiches von dem Belieben der Einzelstaaten abhängig, da denselben durch die Reichsverfassung die freie Verfügung über ihr Staatsgebiet nicht ausdrücklich entzogen ist. In der Hand der Einzelstaaten allein kann jedoch das Recht, den Machtbereich des Reiches zu verändern, nicht liegen,[73]) sondern daß für einen solchen Fall auch eine Willenserklärung des Reiches nötig ist, ergibt sich schon aus dessen Gebietshoheit.

Man hat deshalb den in Art. 1 RV. aufgeführten „Staaten" den Territorialbestand zugrunde zu legen, den sie an einem bestimmten Zeitpunkt besessen haben. Dies wird naturgemäß der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reichsverfassung sein. Da die Verfassungsbestimmungen, die schon in den Novemberverträgen enthalten waren, schon am 1. 1. 1871 in Kraft getreten sind, so wird man also den Territorialbestand der Einzelstaaten v. 1. 1. 1871 der Ausdehnung des Reichsgebietes zugrunde zu legen haben. Diese Auffassung wird von vielen Schriftstellern geteilt.[74])

Die das Reichsgebiet betreffenden Gebietsveränderungen können in einer Vermehrung oder Verminderung desselben durch

---

[72]) Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers S. 23.

[73]) s. auch Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 180.

[74]) u. a. Zorn Bd. 1 S. 102; Sieskind S. 4; v. Seydel S. 35; Hierfemenzel S. 4; Trieps S. 141.

Aufnahme oder Ausscheiden von Gebietsteilen oder ganzen Einzelstaaten bestehen. Beide Veränderungen können entweder auf Initiative des Reiches oder eines Einzelstaates eintreten.

A. Vergrößerung des Reichsgebietes.

§ 8.

Vergrößerung des Reichsgebietes auf Initiative des Reiches.

Wenn das Reich die Gebietshoheit über ein Stück Land aus einem der oben angeführten Rechtsgründe erwirbt, so gehört dieses Gebiet zunächst noch nicht zum Reichsgebiet im Sinne der RV. Art. 1. Seine Stellung ist vielmehr der der Schutzgebiete insofern ähnlich, als dem Reich hier wie dort eine souveräne Staatsgewalt zusteht, ohne daß diese Landesteile dem Reichsgebiete durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz bereits einverleibt sind.[75] [76])

Um es zum Reichsgebiet zu machen, bedarf es eines weiteren Einverleibungsaktes, durch den zum Ausdruck gebracht wird, daß das neuerworbene Gebiet zu den in Art. 1 RV. aufgezählten Teilen des Bundesgebietes als neuer Teil hinzutritt. Gleichzeitig wird sich, um einen Schwebezustand zu vermeiden, das Gesetz über die Form zu äußern haben, in welcher die Einverleibung stattfinden soll. Dem Charakter des Reiches entsprechen nur zwei Formen[77]): Entweder die Bildung eines neuen Staates mit

---

[75]) Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers S. 23.

[76]) Damit ist jedoch nicht gesagt, daß diese Landesteile auch Schutzgebiete sind; denn es handelt sich bei ihnen immer nur um einen kurzen, vorübergehenden Zustand, dessen sichere Beseitigung durch Einverleibung in den organischen Verband des Reiches, wozu der Gebietserwerb auch nur stattgefunden hat, von dem Arbeiten der Gesetzesfaktoren abhängig ist. Die Schutzgebiete sind hingegen überseeische Länder, deren Einverleibung in das Reich niemals der Zweck ihres Erwerbes seitens des Reiches gewesen ist.

[77]) Derselben Ansicht sind u. a. Sieskind S. 11; Haenel, Staatsrecht S. 824. Auch die Regierungen sind dieser Ansicht, wie dies aus der Begründung zu dem Reichsgesetz v. 15. 12. 1890, Stenogr. Ber., Drucksachen Nr. 145 S. 820, hervorgeht, wo es heißt, „daß die Bildung eines neuen eigenen Staatsverbandes nicht in Frage kommen könne, es sei mithin erforderlich, daß die Insel Helgoland einem Bundesstaat einverleibt werde".

eigener Landesstaatsgewalt oder, wenn das erworbene Gebiet zu unbedeutend ist, um die Bildung eines neuen Staatswesens angebracht erscheinen zu lassen, die Einverleibung in einen der bereits bestehenden Einzelstaaten.

Allein diese zwei Formen werden dem Charakter des Reiches als Bundesstaat gerecht, denn der Bundesstaat beruht gerade auf einer Teilung der Gewalten zwischen dem Reich und den Einzelstaaten und besteht, wie Art. 1 RV. sagt, aus Staaten, das Reichsgebiet aus Staatsgebieten. Jedes Bundesgebiet muß einem Staat angehören.[78])

Reichsunmittelbares Gebiet entspricht nicht dem Bundesstaatsbegriff. Jedes neu erworbene Gebiet muß daher entweder einem schon bestehenden Einzelstaat einverleibt werden, oder es muß auf dem neuen Gebiet eine neue staatliche Organisation, ein neuer Einzelstaat geschaffen werden.

Fügt man neuerworbenes Gebiet, wie man dies mit der Insel Helgoland getan hat, einem Einzelstaate ein, so hat diese Einverleibung keine Änderung in der Zusammensetzung des Trägers der Reichsgewalt zur Folge. Wenn das Reich diese Form der Inkorporation wählt, so wird dieselbe jedoch immer nur mit dem Einverständnis des betreffenden Einzelstaates möglich sein; denn solange nicht durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz die allgemeine Verpflichtung der Einzelstaaten, sich das vom Reich erworbene Gebiet nach dessen Anordnung einzuverleiben, begründet worden ist, würde der betreffende Einzelstaat auf Grund seiner Gebietshoheit über die Einverleibung gehört werden müssen, und da ferner eine Einverleibung neuer Gebietsteile auch mit Nachteilen für den Einzelstaat verbunden sein kann, würde dieselbe den übrigen Einzelstaaten gegenüber eine ungleichmäßige Behandlung darstellen, die, wie noch ausgeführt werden wird,[79]) nur mit dem Willen des betreffenden Einzelstaates möglich ist.

Die einfachste Form für diese Art der Inkorporation wäre ein verfassungsänderndes Reichsgesetz, in welchem erstens die Einverleibung in das Reichsgebiet allgemein und ferner im be-

[78]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 179; Laband (Marquardsen) S. 132.
[79]) s. S. 47.

sonderen angeordnet wird, welchem Einzelstaat der neue Gebietsteil weiter einzuverleiben ist; der betreffende Einzelstaat dürfte im Bundesrate nicht gegen die Gesetzesvorlage gestimmt haben, und die weitere Einverleibung würde nach den Vorschriften der Verfassung des Einzelstaates zu erfolgen haben.

Deutschland hat Helgoland von England durch Vertrag v. 1. 7. 1890 erworben. Bis zu seiner durch Reichsgesetz v. 15. 12. 1890 erfolgten Inkorporation nahm es die oben geschilderte Stellung ein, war es noch nicht Reichsgebiet im Sinne des Art. 1 RV. Von diesem Tage seiner Einverleibung an befand es sich insofern noch in einem Schwebezustand, als es erst durch das preußische Gesetz v. 18. 2. 1891 dem preußischen Staatsgebiet einverleibt wurde.

Das Zustandekommen des Landesgesetzes, durch welches ein solches vom Reich erworbenes Gebiet einem Einzelstaat und somit dem Reichsgebiet einverleibt wird, richtet sich nach den von der Verfassung des Einzelstaates für Gebietsveränderungen gegebenen Vorschriften.

Bei der Erwerbung Elsaß-Lothringens ist aus politischen Gründen und wegen der Größe dieses Gebietes diese Form der Inkorporation nicht gewählt worden. Jedoch hat man auch die andere, staatsrechtlich noch allein richtige Art der Inkorporation nicht gewählt. Elsaß-Lothringen ist Reichsland und kein Staat mit Einzelstaatsgewalt.[80])

Hierdurch ist ein Zustand geschaffen worden, der dem Begriff des Bundesstaates durchaus widerspricht. Elsaß-Lothringen ist nicht durch Okkupation, sondern durch Zession von Frankreich erworben worden, und zwar durch die Versailler Friedenspräliminarien v. 26. 2. 1871 und im Frankfurter Friedensvertrag v. 10. 5. 1871. In diesem Vertrage wird die Übertragung der Gebietshoheit, indem Frankreich auf alle seine diese Gebiete betreffenden Rechte zugunsten des Deutschen Reiches verzichtet, zum Ausdruck gebracht. Als Bestandteil wurde Elsaß-Lothringen erst

---

[80]) Das ist die überwiegende Ansicht in der Literatur, vgl. u. a. Arndt S. 746; Meyer S. 472; Haenel, Staatsrecht S. 823 ff.; Zorn S. 561; and. A. sind Leoni a. a. O. S. 3; v. Seydel S. 39.

durch das Gesetz v. 9. 6. 1871 dem Reich eingefügt, aber Reichsgebiet im Sinne des Art. 1 RV. ist es erst durch § 2 des Gesetzes v. 25. 6. 1873 geworden.[81])

Das Deutsche Reich ist also Rechtsnachfolger Frankreichs geworden und hat als solcher, da Frankreich ein Einheitsstaat war, die gesamte staatliche Machtfülle über diese Gebiete erworben. Aber während das Reich bis zur Einführung der Reichsverfassung die Gesetzgebung im Wege der Militärdiktatur und später der kaiserlichen Diktatur ausübte, wurde die Gesetzgebung nunmehr durch die gesetzgebenden Faktoren des Reiches, Bundesrat und Reichstag, ausgeübt, welche also neben der Zentralgesetzgebung für das ganze Reich noch die partikuläre Gesetzgebung für Elsaß-Lothringen auszuüben hatten.[82])

Diese auf Grund seiner Rechtsnachfolge dem Reich zustehenden Rechte entsprechen der Landesstaatsgewalt der Einzelstaaten. In subjektiver Hinsicht fehlt in Elsaß-Lothringen jedoch der selbständige Träger der Landesstaatsgewalt, denn das Subjekt der elsaß-lothringischen Landesstaatsgewalt deckt sich mit dem Subjekt der Reichsgewalt.

Dem Reich gegenüber gibt es kein selbständiges Subjekt, dem die elsaß-lothringische Landeshoheit aus eigenem Rechte zusteht, sondern Elsaß-Lothringen ist lediglich Objekt der Reichsgewalt. Hierin liegt der große Unterschied gegenüber den Einzelstaaten.[83])

Wenn man davon ausgeht, daß jedes Reichsgebiet gleichzeitig einem Einzelstaate angehören muß und man bei Elsaß-Lothringen die Form der Inkorporation in einen schon bestehenden Einzelstaat aus verschiedenen Gründen nicht gewählt hat, so bliebe, um den gegenwärtigen anomalen Zustand zu beseitigen, nur die Möglichkeit übrig, Elsaß-Lothringen gegenüber dem Reiche dieselbe Stellung einzuräumen wie den übrigen Einzelstaaten, d. h. ihm einen selbständigen, vom Träger der Reichsgewalt verschiedenen Träger der elsaß-lothringischen Landesstaatsgewalt zu geben, der

---

[81]) Ebenso Arndt S. 744; v. Roenne Bd. 1 S. 53.
[82]) Zorn Bd. 1 S. 528.
[83]) vgl. Laband (Marquardsen) S. 133.

die elsaß-lothringische Staatsgewalt aus eigenem Recht in vollem Umfange, nur durch die Reichsverfassung beschränkt, ausübt.

Wenn sich das Reich neu erworbenes Gebiet in der Form eines neu geschaffenen Einzelstaates, dem dieselben Rechte und Pflichten wie den übrigen zustehen, einverleiben würde, so wäre die Folge die, daß ein neuer Mitträger der Souveränität des Reiches entstehen würde.

Von dem Gesichtspunkt der Gebietsveränderungen aus betrachtet, würde ein Reichsgesetz, welches den Bedingungen des Art. 78 Abs. 1 RV. entspricht, zur Einverleibung des neuen Einzelstaates genügen. Eine andere Frage ist jedoch die, ob diese Form auch dem Umstande genügend Rechnung tragen würde, daß sich die Zahl der Mitträger der Souveränität des Reiches ändert.

Träger der Souveränität des Reiches, als deren Subjekt die ideale Persönlichkeit des Reiches anzusehen ist, ist, wie schon früher erwähnt wurde, die Gesamtheit der Träger der Landesstaatsgewalten: die 22 deutschen Landesherren und die Staatsvölker der drei Republiken, repräsentiert durch die drei Senate.

In der Veränderung dieses Trägers der Reichsgewalt, die durch Ausscheiden bisheriger oder durch Eintritt neuer Mitglieder erfolgen kann, sieht v. Seydel[84]) — entsprechend seiner Ansicht, daß das Deutsche Reich ein Staatenbund ist — den Abschluß eines neuen Vertrages, welcher der Zustimmung aller Verbündeten bedürfe.

Von den Vertretern der Bundesstaatstheorie sieht Zorn[85]) in dem Zutritt eines neuen Bundesgliedes die Gründung einer neuen Staatsgewalt, wobei er sich — nach den obigen Ausführungen über die Reichsgründung ist ihm jedoch hierin nicht beizupflichten — auf den Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund beruft. Er fordert für eine solche Veränderung Zustimmung aller Bundesmitglieder. Trieps[86]) weist hingegen mit Recht darauf hin, daß bei der Zornschen Auffassung eine bloße Verfassungsänderung nicht genügen würde, vielmehr

[84]) a. a. O. S. 27.
[85]) a. a. O. S. 96.
[86]) a. a. O. S. 118.

eine völlige Umbildung mit allen ihren Voraussetzungen eintreten müßte, wie nach Auflösung des Deutschen Bundes bei der Gründung des Norddeutschen Bundes.

Da irgendwelche vertragsmäßigen Elemente in dem Verhältnis des Reiches zu den Einzelstaaten, soweit sich die Kompetenz des Reiches erstreckt, nicht vorhanden sind, so kann es sich nur fragen, ob sich aus der Reichsverfassung ein Verbot der Veränderung des Trägers der Reichsgewalt folgern läßt, und ob die Zahl und Individualität der Mitglieder des Reiches durch dieselbe für immer festgesetzt worden ist. Zur Beantwortung der Frage kommen die Stellen der Reichsverfassung in Betracht, welche eine namentliche Aufzählung der Einzelstaaten enthalten: der Eingang, Art. 1 u. 6.

Dem Eingang der Reichsverfassung ist nur historischer Wert beizumessen.[87]) Er stellt keinen Rechtssatz auf, was sich deutlich aus dem Schlußsatz ergibt: „Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben". Er berichtet lediglich, welche Staaten von dem Norddeutschen Bunde, der hierauf einen neuen Namen angenommen hat, aufgenommen worden sind, und diese allgemein gehaltenen, wenn auch zur Verfassung gehörigen Worte leiten nur den speziellen Text ein.

Art. 1 handelt, wie schon seine Überschrift besagt, von dem „Bundesgebiet" und stellt deshalb nur Grundsätze für das Reichsgebiet auf. Er bedient sich hierbei zwar eines nicht genügend klaren Ausdruckes, wenn er sagt: „Das Bundesgebiet besteht aus den ‚Staaten' Preußen usw.", anstatt aus den Gebieten der Staaten Preußen usw. Es kann aber trotzdem wohl keinem Zweifel unterliegen, daß er nur Regeln für die Beschaffenheit des Reichsgebiets hat geben wollen. Und zwar sind dies folgende Grundsätze, wie m. E. Laband zutreffend hervorgehoben hat[88]):

Da das Reichsgebiet aus Staatsgebieten besteht, so muß, wie schon hervorgehoben, jeder Teil des Reichsgebietes auch gleich-

---

[87]) Laband Bd. 1 S. 118.

[88]) Staatsrecht Bd. 1 S. 179.

zeitig Einzelstaatsgebiet sein. Deshalb ist reichsunmittelbares Gebiet ausgeschlossen, und es ergab sich die Anomalität der gegenwärtigen Stellung Elsaß-Lothringens. Der zweite Grundsatz, der sich aus Art. 1 konstruieren läßt, besagt, daß das Staatsgebiet, nämlich das ganze Staatsgebiet jedes der aufgeführten Einzelstaaten, dem Reichsgebiet angehören muß. „Es gibt kein Staatsgebiet, welches nicht Bundesgebiet ist.“ [89])

Nur diese zwei Grundsätze stellte der Art. 1 auf, die sich allein auf das Reichsgebiet beziehen. Damit hat er auch gleichzeitig den Umfang des Reichsgebietes begrenzt: Das Reichsgebiet bestand zur Zeit der Publikation der Verfassung aus den ganzen Staatsgebieten der damals dem Reich angehörigen Einzelstaaten. Ein Verbot der Veränderung der Mitgliederzahl des Reiches und somit des Trägers der Reichsgewalt enthält der Art. 1 nicht. Ebensowenig ist dies bei dem Art. 6 RV. der Fall, welcher nur die Stimmenverteilung im Bundesrat für die zurzeit vorhandenen Mitglieder des Reiches enthält. Aus einer Verfassungsvorschrift ist also ein solches Verbot nicht zu folgern. Daß solche Veränderungen keinesfalls eine Zerstörung des alten und eine Schöpfung eines neuen Bundesstaates zur Folge haben, zwischen welchen keine Rechtskontinuität besteht, hat sich bei der Erweiterung des Norddeutschen Bundes in das Deutsche Reich, wie oben ausgeführt, gezeigt.[90])

Diese Veränderungen haben daher im Wege eines verfassungsändernden Reichsgesetzes zu erfolgen.

Es dürfte nur noch fraglich sein, ob das Zustandekommen eines solchen Gesetzes nur an die Voraussetzung geknüpft ist, daß es im Bundesrate nicht mehr wie 13 Stimmen gegen sich hat, oder ob die Einstimmigkeit aller Bundesratsmitglieder erforderlich ist.

An und für sich ist das sich aus der Mitgliedschaft ergebende Mitregentschaftsrecht, weil eben aus der Mitgliedschaft resultierend, kein Sonderrecht im Sinne des Art. 78 Abs. 2 RV., und daher hätten die Vorschriften desselben keine Anwendung zu finden.

---

[89]) Laband (Marquardsen) S. 29.

[90]) s. S. 15.

Da jedoch eine Veränderung des Trägers der Reichsgewalt folgerichtigerweise auch eine Veränderung der Stimmenverteilung der Einzelstaaten im Bundesrat nach sich ziehen würde, da dem neuen Mitgliede die gleichen Rechte wie den schon vorhandenen gewährt werden müßten, so ist der Kernpunkt der Frage der, ob die Zahl der den Einzelstaaten nach Art. 6 RV. im Bundesrat zustehenden Stimmen nur als reines Mitgliedschaftsrecht oder als jus singulare jedes Einzelstaates anzusehen ist.

Es kann dahingestellt bleiben, ob man zu den Sonderrechten der Einzelstaaten, deren Aufhebung oder Änderung den Vorschriften des Art. 78 Abs. 2 RV. unterliegt, nur diejenigen zu zählen hat, welche auf einer ausdrücklichen Vorschrift der Reichsverfassung beruhen,[91]) oder ob die Grenzen weiter zu ziehen sind.[92])

In jedem Fall ist der springende Punkt für die Entscheidung der Frage, ob Sonderrecht oder kein Sonderrecht, der, ob das betreffende Recht eine Abweichung von dem Prinzip der gleichmäßigen Behandlung und Berechtigung aller Einzelstaaten darstellt.

Es ist auch hier weiter nicht zu prüfen, ob das der Stimmenverteilung in Art. 6 RV. zugrunde liegende Prinzip dasselbe ist wie dasjenige, welches bei der Stimmenverteilung in der Verfassung des Norddeutschen Bundes zugrunde gelegen hat.[93])

In jedem Fall ist das der Verteilung zugrunde liegende Prinzip das, daß ein jeder Einzelstaat nach seiner ungefähren politischen Bedeutung unter Anlegung eines gemeinsamen Maßstabes stimmberechtigt sein sollte.[94])

Nur unter Berücksichtigung des Charakters des Reiches als eines Bundesstaates sind die größeren Staaten, namentlich Preußen, mit einer verhältnismäßig geringen Stimmenzahl ausgestattet

---

[91]) So Haenel, Studien S. 197, der sich auf den Wortlaut der Verfassung beruft.

[92]) Löning, Annalen 1875 S. 339.

[93]) Die Verfassung des Norddeutschen Bundes sagt ausdrücklich, daß sich die Stimmenführung nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes verteilt.

[94]) Ebenso Laband, Annalen 1874 S. 1511; Haenel, Studien Bd. 1 S. 198.

worden, um ihnen nicht ein Übergewicht über sämtliche übrigen Staaten zu geben.

Es haben demnach alle Staaten, zwar nicht absolut, aber relativ, soweit sich dies eben ermöglichen ließ, die gleiche Stimmberechtigung erhalten, welche aus diesem Grunde ein Recht jedes einzelnen und nicht einzelner Einzelstaaten ist.

Der rechtliche und auch politische Wert der Stimmenverteilung beruht allein auf der Verhältnismäßigkeit, in welcher die Stimmenzahl des einzelnen Staates zur Gesamtzahl der Stimmen und zur Stimmenzahl jedes anderen Staates steht.[95])

Jede Änderung in der Stimmenverteilung hat, sofern bei Veränderung des Trägers der Reichsgewalt die Anzahl der Stimmen entweder vermehrt oder vermindert wird, auf die Stimmberechtigung jedes Einzelstaates mittelbaren Einfluß, da die bisherigen Stimmen der Einzelstaaten an Bedeutung verhältnismäßig entweder verlieren oder gewinnen.

Da dafür, daß die mit mehreren Stimmen ausgerüsteten Staaten mit einem größeren Schutze wie die nur mit einfachen Stimmen ausgerüsteten ausgestattet seien, absolut keine Tatsachen sprechen, also durch eine solche Veränderung der Gesamtzahl das Stimmrecht jedes einzelnen Staates in gleicher Weise in seiner Bedeutung gemehrt oder gemindert wird, so ergibt sich, daß die den einzelnen Staaten auf Grund des Art. 6 RV. zustehende Stimmberechtigung kein jus singulare, sondern lediglich ein Mitgliedschaftsrecht derselben darstellt. Es haben daher bei einer Veränderung des Trägers der Reichsgewalt für das verfassungsändernde Gesetz mit Rücksicht auf Art. 6 RV. nicht die Vorschriften des Abs. 2, sondern des Abs. 1 Art. 78 RV. Anwendung zu finden, weil es sich nur um eine einfache Verfassungsänderung handelt.[96]) [97])

Falls jedoch die Änderung der Stimmenzahl derartig erfolgen

---

[95]) vgl. Haenel, Studien Bd. 1 S. 202.

[96]) Sieht man die Stimmenzahl der Einzelstaaten als jus singulare an, so muß man für das verfassungsändernde Gesetz Einstimmigkeit im Bundesrat fordern. So Löning, Annalen 1875 S. 370.

[97]) Ebenso Laband, Annalen 1874 S. 1511; v. Rönne S. 60; Jellinek S. 273; Trieps S. 118.

soll, daß das neue Mitglied die Stimme eines anderen erhält, ohne daß die Gesamtzahl der Stimmen erhöht wird, so darf sich unter den der Verfassungsänderung widersprechenden Stimmen nicht diejenige des Staates befinden, welcher eine seiner Stimmen abgeben soll. Wenn ihm wider seinen Willen eine Stimme entzogen wurde, so würde hierin allerdings eine ungleichmäßige Behandlung eines Einzelstaates gegenüber den anderen zu sehen sein, die nur mit der Einwilligung des betroffenen Staates geschehen kann.

Die Einverleibung neuen durch das Reich erworbenen Gebiets in das Reichsgebiet in der Form eines neuen Einzelstaates hat daher prinzipiell in den Formen eines verfassungsändernden Reichsgesetzes, welches den Voraussetzungen des Art. 78 Abs. 1 RV. entspricht, zu erfolgen.

Für den Fall des freiwilligen Eintritts eines auswärtigen Staates in das Deutsche Reich sowie für denjenigen, daß sich ein deutscher Einzelstaat in mehrere selbständige Einzelstaaten teilt, welche in das Reich aufgenommen zu werden wünschen, haben dieselben Prinzipien Anwendung zu finden. Im ersteren Falle würde die Beachtung der Vorschriften des Art. 78 Abs. 1 RV. sowohl von dem Gesichtspunkte der Veränderung des Gebiets wie der des Trägers der Reichsgewalt, im zweiten Falle nur von dem letzteren Gesichtspunkte aus nötig sein.

§ 9.

Vergrößerung des Reichsgebietes auf Initiative eines Einzelstaates.

Von den möglichen Erwerbsarten kommen die debellatio und die cessio durch Friedensvertrag für den Einzelstaat nicht mehr in Frage, denn das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, steht nach Art. 11 RV. allein dem Reich zu, das dieses Recht durch den Kaiser als Organ ausübt. Jeder Krieg, ob es sich nun um einen Krieg handelt, der für die allgemeinen Interessen des Reiches oder die besonderen eines Einzelstaates geführt wird — die Interessen beider Gebietskörperschaften sind ja stets eng miteinander verknüpft —, wird allein vom Reich geführt.

Die gesamte Kriegsmacht steht unter dem Oberbefehl eines Reichsorgans, des Kaisers.[98])

Auf friedliche Weise Gebiet zu okkupieren oder durch Zession zu erwerben ist den Einzelstaaten durch keine Vorschrift der Reichsverfassung verboten. Eine Okkupation ist praktisch heute kaum mehr möglich, denn außereuropäische Gebiete, soweit sie überhaupt noch zu verteilen sind, würde allein das Reich unter seine Schutzgewalt stellen.

Wohl aber liegt die Möglichkeit vor, daß ein Einzelstaat durch völkerrechtlichen Vertrag mit einer fremden Macht Gebiet erwerben könnte.

Ob für die monarchischen Einzelstaaten die Sukzessionsrechte deutscher Bundesfürsten auf Grund zum Teil nur familienrechtlicher Verträge noch praktischen Wert besitzen und geltend gemacht werden können, ist zweifelhaft.[99])

In jedem Falle ist die Frage, ob das auf diese Weise von den Einzelstaaten erworbene und ihrem Staatsgebiet einverleibte Gebiet ohne weiteres Reichsgebiet wird, zu verneinen, da nach den obigen Ausführungen ein Recht der Einzelstaaten, einseitig das Reichsgebiet zu verändern, nicht besteht, weil es gegen die Gebietshoheit des Reiches verstoßen würde.

Es würde dann der Fall eintreten, daß ein Teil eines Einzelstaatsgebietes gleichzeitig der Gebietshoheit des Reiches und des Einzelstaates, ein anderer nur der des letzteren unterstehen würde.

---

[98]) Handelt es sich um einen Defensivkrieg, so enthält jeder Angriff auf das Gebiet eines Einzelstaates gleichzeitig den Angriff auf das Reichsgebiet, und das Reich ist schon in seinem eigenen Interesse zur Abwehr gezwungen. Wäre jedoch auch nicht die ausdrückliche Bestimmung des Art. 11 RV. vorhanden, so müßte man trotzdem den Einzelstaaten auch das Recht, Offensivkriege zu führen, absprechen, weil sich der Ausgang eines Krieges nie voraussehen läßt, der Feind also event. das Gebiet des Einzelstaates betreten, somit die Gebietshoheit des Reiches verletzen und dieses zur Abwehr zwingen, der Einzelstaat also auf diese Weise das Reich gegen seinen Willen in einen Krieg verwickeln könnte. Derselben Ansicht ist auch Jellinek S. 292.

[99]) Für ihre Geltung ist Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 121 Anm. 2; ebenso Sießkind a. a. O.; and. A. Heimburger S. 136 Anm. 1 und Michelly S. 118.

Obwohl dieser Fall nicht ausdrücklich durch die Reichsverfassung verboten ist, so läßt sich, wie oben[100]) ausgeführt, ein solches Verbot aus Art. 1 RV. konstruieren.

Da nun die Einzelstaaten mit ihrem ganzen Gebietsbestand v. 1. 1. 1871 in das Reich eingetreten sind, ihm mit ihrem ganzen Gebietsbestand angehören und auch das Reichsgebiet nicht einseitig verändern können, so ergibt sich die Folge, daß der Einzelstaat nur mit der Genehmigung des Reiches sich neues Gebiet einverleiben kann.[101])

Ihre Stütze findet diese Auslegung nach Laband[102]) und Trieps[103]) auch darin, daß, da dem Einzelstaat die Souveränität abzusprechen ist, ein Einzelstaat auf dem Gebiet, welches er sich einverleibt hat, dessen Aufnahme aber das Reich verweigert, souverän, auf dem der Gebietshoheit des Reiches unterstehenden Teile jedoch nicht souverän sein würde.

Wenn dieser Zustand auch im Norddeutschen Bunde bezüglich Hessens insofern bestanden hat, als Hessen mit seinen Gebietsteilen südlich des Mains dem Norddeutschen Bunde nicht angehörte, so war doch dieses Verhältnis in der Verfassung ausdrücklich zum Ausdruck gebracht.[104])

In staatsrechtlicher Hinsicht ist es jedenfalls anomal, daß ein Staat, der ein einheitliches Ganzes bildet, die Staatsgewalt nicht auf allen Gebietsteilen gleichmäßig betätigen soll, daß im Bundesstaat ein Teil der Angehörigen eines Einzelstaates das Reichsindigenat besitzt, während es einem anderen Teile fehlt.

Das organische Zusammenwirken, auf dem der Bundesstaat beruht, hat eine Zugehörigkeit der Einzelstaaten mit ihrem ganzen Staatsgebiet zur Voraussetzung. Ohne dies würden sich sowohl

---

[100]) s. S. 39.

[101]) Jellinek S. 292 kommt zu derselben Ansicht von dem Gesichtspunkte aus, daß eine einseitig von einem Einzelstaat vorgenommene Inkorporation den Schutz des neuerworbenen Staatsgebietes verlangt und aus Art. 11 RV. das Reich allein zur Gewährung dieses Schutzes in der Lage ist.

[102]) Staatsrecht Bd. 1 S. 182.

[103]) a. a. O. S. 147.

[104]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 121 Anm. 2, S. 182 Anm. 3; Trieps S. 147.

für den Einzelstaat als auch den Bundesstaat die größten Schwierigkeiten ergeben; namentlich würde sich im Falle eines Konfliktes des betreffenden Einzelstaates mit einer auswärtigen Macht die Unmöglichkeit der Scheidung ergeben.

Allerdings sind dies vorwiegend politische Bedenken, welche eine rechtliche Stütze für das genannte Verbot nicht enthalten. Dieses läßt sich jedoch, wie schon hervorgehoben, mit Laband aus dem Wortlaut des Art. 1 RV. konstruieren.[105])

Gebiet zu erwerben, ohne es sich einzuverleiben und als „Nebenland“[106]) zu besitzen, wird man dem Einzelstaat aus rechtlichen Gründen nicht verbieten können.[107])

Es ergibt sich demnach, daß eine Vergrößerung des Reichsgebietes dadurch, daß ein Einzelstaat neuerworbenes Gebiet sich und damit dem Reichsgebiet einverleibt, nur mit Einwilligung des Reiches erfolgen kann.

B. Verminderung des Reichsgebietes.

Ebenso wie die Vergrößerung kann auch die Verminderung des Reichsgebietes auf Initiative des Reiches oder eines Einzelstaates erfolgen. Geht die Initiative vom Reich aus, so wird zu unterscheiden sein, ob es sich um reichsunmittelbares oder einzelstaatliches Gebiet handelt.

Bei dem Ausscheiden einzelstaatlichen Gebietes aus dem Reichsverbande wird in beiden Fällen ein Unterschied zu machen sein, ob es sich um das vollständige oder nur teilweise Ausscheiden des Gebietes eines Einzelstaates handelt. In jedem Falle werden

---

[105]) Wer der Ansicht ist, daß sich das genannte Verbot aus Art. 1 RV. nicht folgern lasse, wie z. B. Arndt S. 71 und v. Seydel S. 38, muß natürlich dem Einzelstaat das Recht, Gebiet zu erwerben und sich einzuverleiben, ohne daß das Gebiet gleichzeitig Reichsgebiet wird, wozu ein Reichsgesetz gemäß Art. 71 Abs. 1 RV. erforderlich sein würde, einräumen. Auch Sießkind (S. 17) vertritt diese Ansicht.

[106]) Michelly S. 116.

[107]) Irgendein Zwang steht dem Reich gegenüber den Einzelstaaten nicht zu, die Inkorporation des Nebenlandes in das Staats- oder Bundesgebiet durchzusetzen.

hierbei die für die Vergrößerung des Reichsgebietes festgestellten Grundsätze sinngemäße Anwendung zu finden haben.

§ 10.

Verminderung des Reichsgebietes auf Initiative des Reiches.

Reichsunmittelbares Gebiet besitzt das Reich, wie ausgeführt, nur in Elsaß-Lothringen.[108]) Der Träger der für Elsaß-Lothringen als vorhanden angenommenen Landesstaatsgewalt ist derselbe wie der der Reichsgewalt, und dieser Träger des Reichswillens hat deshalb allein die Ausübung der Gebietshoheit in Elsaß-Lothringen inne.

Da der Gebietshoheit das Recht des Staates entsprang, den Umfang seines Gebietes zu bestimmen, so ergibt sich, daß auch allein der Reichswille über Gebietsabtretungen in Elsaß-Lothringen zu bestimmen hat.

Ohne Unterschied trifft dies zu, gleichviel ob es sich um das nur teilweise oder vollständige Ausscheiden Elsaß-Lothringens aus dem Reichsverbande handelt, denn auch im letzteren Falle erleidet der Kollektivsouverän keine Veränderung, wie dies bei dem Ausscheiden eines Einzelstaates der Fall sein würde.

Hinsichtlich der Form, unter der die Abtretung von reichsunmittelbarem Gebiet vor sich zu gehen haben würde, so ist nach Art. 11 RV. der Kaiser allein zum Abschluß des völkerrechtlichen Vertrages ermächtigt. Bei dem Zustandekommen des in Erfüllung dieses Vertrages zu erlassenden Reichsgesetzes sind die für das Zustandekommen von verfassungsändernden Gesetzen in Art. 78 Abs. 1 RV. vorgeschriebenen Formen zu beachten, denn die Souveränität über das Reichsland steht dem Kollektivsouverän zu und jedes einzelne Mitglied desselben erleidet in der Summe seiner Machtbefugnisse durch das teilweise oder gänzliche Ausscheiden von Elsaß-Lothringen eine ganz gleichmäßige Beschränkung.

Das Recht jedes Einzelstaates, in seiner Eigenschaft als Mit-

---

[108]) Wollte man Elsaß-Lothringen als Einzelstaat betrachten, so würden die später für das Ausscheiden eines solchen festgesetzten Grundsätze sinngemäße Anwendung zu finden haben.

glied des Kollektivsouveräns an der Ausübung der Staatsgewalt im Reichsgebiet beteiligt zu sein, ist ein Ausfluß seiner Zugehörigkeit zum Reich, ein Recht, das jedem Einzelstaat auf Grund der Mitgliedschaft zusteht, also ein Mitgliedschaftsrecht, kein Sonderrecht. Weil durch die Abtretung von Reichsgebiet alle Mitglieder des Bundes in ihren Mitgliedschaftsrechten eine gleichmäßige Beschränkung erleiden, ist ein unter Berücksichtigung des Art. 78 Abs. 2 RV. unter Einstimmigkeit aller Bundesratsmitglieder zustande gekommenes Reichsgesetz nicht nötig.[109])

Anders verhält es sich bei dem teilweisen oder vollständigen Ausscheiden von Einzelstaatsgebiet aus dem Reichsverband. Aus der Mitgliedschaft zum Deutschen Reich ergibt sich der Anspruch jedes Einzelstaats, „daß das Reich die ihm obliegende Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes allen zum Reich gehörigen Teilen gleichmäßig angedeihen lasse".[110])

Dieses Prinzip der gleichmäßigen Berechtigung aller Einzelstaaten in der Behandlung seitens des Reiches beruht nicht auf vertragsmäßigen Grundlagen, da solche in der Konstruktion des Reiches überhaupt nicht existieren, ist aber auch in der Verfassung nicht ausdrücklich hervorgehoben, weil es die selbstverständliche Grundlage des Bundesstaates ist. Wenn man dieses Prinzip in Abrede stellen und die Rechte einzelner Gliedstaaten im Gegensatz zu ihrer Gesamtheit lediglich von dem Reichswillen abhängig machen wollte, so würde das Reich jeder Beständigkeit ermangeln. Nur die gleichmäßige Beschränkung aller Einzelstaaten kann allein durch das Reich geschehen. Wenn schon die in der Verfassung benannten Sonderrechte der Einzelstaaten zu ihrer Aufhebung der Zustimmung des berechtigten Einzelstaates bedürfen, weil die Aufhebung dieses Rechtes den anderen Einzelstaaten gegenüber eine ungleichmäßige Beschränkung enthalten würde, so wird diese Zustimmung um so mehr dann nötig sein, wenn dem Einzelstaat sein Hauptrecht, Mitglied des Reiches zu sein, und zwar ihm mit seinem ganzen Gebiet anzugehören, aufgeben soll. Man würde sonst zu dem Schlusse gelangen müssen, daß ein

---

[109]) Auch nach der Ansicht von Sießkind (S. 24) ist Einstimmigkeit nicht nötig.

[110]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 103.

Einzelstaat zwar gegen seinen Willen aus dem Reiche ausgeschlossen werden kann, es jedoch unmöglich ist, ihm ohne seine Zustimmung ein verhältnismäßig unbedeutendes Reservatrecht zu entziehen. Das Reich ist deshalb nicht befugt, einseitig Einzelstaatsgebiet aus dem Reichsgebiet auszuschließen.[111])

Gegen ein teilweises Ausscheiden von Einzelstaatsgebiet derart, daß es aber Einzelstaatsgebiet bleiben würde, würden außerdem dieselben Gründe geltend zu machen sein, aus denen es für unmöglich erachtet wurde, daß ein Staat nur teilweise mit seinem Staatsgebiet dem Reich angehört. Bei teilweisem Ausscheiden würden aber die Verhältnisse ebenso liegen. Ein solches ist deshalb selbst dann, wenn der Einzelstaat damit einverstanden sein sollte, als staatsrechtlich unmöglich zu bezeichnen.

Wohl aber ist ein Ausscheiden eines ganzen Einzelstaates möglich.

Ebensowenig ist das Reich befugt, einzelstaatliches Gebiet einseitig einem fremden Staate abzutreten. Hiergegen spricht außer den angeführten Gründen auch der Umstand, daß auch dem Einzelstaat an seinem Gebiet eine Gebietshoheit zusteht, kraft welcher er über die Ausdehnung seines Gebietes zu bestimmen hat. Ohne seine Einwilligung ist daher eine Verminderung seines Gebietes ausgeschlossen.

Wollte das Reich nicht nur einen Teil, sondern das ganze Gebiet eines Einzelstaates abtreten, so käme außer den angeführten Grundsätzen, die sich aus der Mitgliedschaft und Gebietshoheit ergeben, noch der Umstand in Betracht, daß durch das Ausscheiden eines Einzelstaates der Kollektivsouverän eine Veränderung erleiden würde.

Es haben hier dieselben Grundsätze Anwendung zu finden, die früher für eine Veränderung des Kollektivsouveräns durch Hinzutritt eines neuen Einzelstaates festgestellt wurden und wo für die Veränderung des Kollektivsouveräns ein Reichsgesetz, welches unter Beobachtung der Vorschriften des Art. 78 Abs. 1 RV. zustande gekommen ist, für ausreichend erachtet wurde.

Zur Abtretung einzelstaatlichen Gebiets und zum Ausscheiden

---

[111]) vgl. auch Jacob S. 10ff.

eines Einzelstaates aus dem Reichsverband ist daher sowohl ein Akt des Reiches als auch ein solcher des betroffenen Einzelstaates erforderlich.

Handelt es sich um das bloße Ausscheiden eines Einzelstaates aus dem Reichsverbande, so ist ein gemäß Art. 78 Abs. 1 RV. zustande gekommenes Reichsgesetz erforderlich, dem die Vertreter des betreffenden Einzelstaates im Bundesrate zugestimmt haben. Mit dem Inkrafttreten des Reichsgesetzes ist der Einzelstaat alsdann, sofern das Gesetz keine andere diesbezügliche Bestimmun enthält, aus dem Reichsverband ausgeschieden.

Anders verhält es sich bei Abtretungen von Einzelstaatsgebiet an einen fremden Staat. Hier sind zwei Willenserklärungen nötig, die eine seitens des Reiches, die andere seitens des betreffenden Einzelstaates.

Der normale Fall wird der sein, daß sowohl das Reich wie auch der Einzelstaat einen Vertrag mit dem fremden Staate schließen, in welchem sie demselben die ihnen auf das Gebiet zustehenden Hoheitsrechte jeder zu seinem Teil abtreten.

Wie der Vertragsabschluß seitens des Einzelstaates zu erfolgen hat, richtet sich nach den landesgesetzlichen Vorschriften.

Zum Abschluß des Vertrages im Namen des Reiches ist nach Art. 11 RV. der Kaiser legitimiert, welcher jedoch an die Zustimmung des Bundesrates und an die aus praktischen Erwägungen auch vorher einzuholende Genehmigung des Reichstages[112]) gebunden ist.

Da solche Abtretungen überhaupt nur bei dem Einverständnis des Einzelstaates möglich sind und das Reich deshalb nur dann in Abtretungsverhandlungen mit dem fremden Staat eintreten wird, wenn das Einverständnis des Einzelstaates feststeht, so ist es ganz selbstverständlich, daß der oder die Vertreter des Einzelstaates im Bundesrate nicht gegen das verfassungsändernde Gesetz stimmen werden, welches zur Erfüllung des Vertrages zu erlassen

---

[112]) Daß diese zwei Erfordernisse nötig sind, muß man überall da annehmen, „wo es sich um einen Vertrag handelt, der innerhalb des Reiches nur im Wege der Gesetzgebung zur Vollziehung gelangen kann". Ebenso Michelly S. 129.

ist. Denn an diese Voraussetzung ist ja das Zustandekommen desselben geknüpft.

Wie schon hervorgehoben, ergibt sich das Erfordernis des Abschlusses zweier Verträge daraus, daß sowohl dem Reich wie auch dem Einzelstaate über das abzutretende Einzelstaatsgebiet eine Gebietshoheit zusteht, daß beide auf demselben eine staatliche Herrschaft, aber keine alle Gebiete umfassende ausüben. Deshalb wird auch erst durch die beiden Verträge in ihrer Vereinigung dem erwerbenden Staate die Fülle aller Herrschaftsbefugnisse übertragen.

Praktisch wird es auch sein, wenn der erste Vertrag von dem Reich abgeschlossen wird, da dann feststeht, ob der betreffende Einzelstaat im Bundesrate dem verfassungsändernden Reichsgesetz zustimmen wird, während im umgekehrten Falle, wenn der Einzelstaat den ersten Vertrag abschließt, die Stellungnahme des Reiches noch offiziell unbekannt ist, der Vertrag also event. hinfällig wird, da er ja nur unter der Suspensivbedingung geschlossen werden kann, daß auch das Reich seine Hoheitsrechte abtritt.

Als vollkommen korrekt muß man es aber auch, wie Michelly[113]) m. E. zutreffend ausführt, bezeichnen, wenn das Reich den Einzelstaat oder umgekehrt dieser das Reich ausdrücklich zur Übertragung seiner Hoheitsrechte ermächtigt und dann der Einzelstaat bezw. das Reich den Vertrag abschließt. Die Ermächtigung des Einzelstaates seitens des Reichs müßte, da sie ja lediglich an Stelle des einen Vertrages tritt, unter denselben Bedingungen erfolgen wie die Ausführung desselben, nämlich in der Form eines verfassungsändernden Reichsgesetzes.

Werden jedoch zwei korrespondierende Verträge abgeschlossen, so ist daran festzuhalten, daß sich dieselben notwendig ergänzen, der eine immer nur unter der Bedingung abgeschlossen werden kann, daß auch der andere zustande kommt, also die Abtretung immer von dem Abschluß beider Verträge abhängig ist.

Seit dem Bestehen des Deutschen Reiches hat erst eine Gebietsabtretung stattgefunden, als bei der Regulierung der schweize-

---

[113]) S. 125 ff.

risch-badischen Grenze Baden einige Stücke seines Gebietes abtrat und dafür andere von der Schweiz erhielt.

Am 28. 4. 1878 ist zwischen Baden und der Schweiz der Vertrag abgeschlossen worden, durch welchen diese Grenzregulierung vollzogen wurde. Nach Abschluß des Vertrages hat die badische Regierung dem Reichskanzler hiervon Mitteilung gemacht, welcher die Angelegenheit dem Bundesrate vorlegte, worauf der Bundesrat beschloß, seine Zustimmung zu erteilen und eine Vereinbarung zwischen dem Reiche und der Schweiz abzuschließen, durch welche die zwischen Baden und der Schweiz geschaffene Übereinkunft für das Deutsche Reich als rechtsgültig anerkannt werde. Dies ist durch Art. 1 des Vertrages zwischen dem Reiche und der Schweiz v. 24. 6. 1879 geschehen.

Korrekt war der Gang der Dinge insofern, als sowohl das Reich wie Baden, jeder für sich einen Vertrag mit der Schweiz über diese Gebietsveränderung abschlossen. Aber unzutreffend waren die Ansichten, welche die Kontrahenten leiteten; denn Baden hielt sich allein zum Abschluß des Vertrages berechtigt, was sich auch daraus ergibt, daß es dem Reichskanzler erst von der vollendeten Tatsache Mitteilung machte, während das Reich es nur für nötig hielt, diesen Vertrag gewissermaßen zu genehmigen. Von einer bloßen Genehmigung konnte aber gar keine Rede sein, vielmehr mußte der badisch-schweizerische Vertrag durch den deutsch-schweizerischen Vertrag notwendig ergänzt werden.

Der besondere Fall der Abtretung von Einzelstaatsgebiet in einem Friedensvertrage wird in § 12 besonders behandelt werden.

§ 11.

Verminderung des Reichsgebietes auf Initiative eines Einzelstaates.

Dem Recht der Einzelstaaten auf Zugehörigkeit zum Reich mit ihrem ganzen Gebiet und dem Anspruch, nicht ohne ihren Willen aus dem Reichsverbande entfernt zu werden, entspricht andererseits die Pflicht, auch nicht einseitig das um die Einzelstaaten durch das Reich geflochtene Band zu lösen.

Ein solcher einseitiger Austritt aus dem Reichsverband wäre

seitens der Einzelstaaten ein ebensolcher Verfassungsbruch wie ein Ausschluß seitens des Reiches.

Die Einzelstaaten sind bei der Reichsgründung mit ihrem ganzen damaligen Gebietsbestand in das Reich eingetreten und haben sich damit des Rechtes begeben, einseitig über ihr Gebiet zu verfügen.

Als Gegenleistung für die Wohltaten des Bundes haben die Einzelstaaten die Verpflichtung übernommen, nicht einseitig das Bundesverhältnis zu lösen.

Wenn man diese Verpflichtung bestreiten wollte, würde man dem Reich jede feste Basis entziehen.

Aus dieser Verpflichtung und aus der Gebietshoheit des Reiches über das Einzelstaatsgebiet, weil auch gleichzeitig Reichsgebiet, ergibt sich, daß die Einzelstaaten nicht berechtigt sind, einseitig gänzlich — ein teilweiser Austritt ist, wie oben ausgeführt, schon aus anderen Gründen nicht für zulässig zu erachten — aus dem Bundesgebiet auszutreten.

Ebensowenig ist der Einzelstaat berechtigt, sein Gebiet teilweise oder gänzlich einem fremden Staate abzutreten, denn auch dies würde einen Verstoß gegen die Gebietshoheit des Reiches enthalten. Ein Fall gänzlicher Abtretung würde auch dann vorliegen, wenn ein Einzelstaat unter Aufgabe seiner staatlichen Individualität in Fusion mit einer auswärtigen Macht tritt.[114])

Bei der Abtretung von Einzelstaatsgebiet sind daher dieselben Grundsätze anzuwenden wie in dem Falle, daß die Initiative für die Abtretung vom Reich ausgeht. Es wird also stets auch die einwilligende Willenserklärung des Reiches notwendig sein in Form eines Reichsgesetzes, welches unter Beobachtung der Vor-

---

[114]) Für den Fall einer Fusion mit einem anderen Einzelstaat würde die Zustimmung des Reiches deshalb notwendig werden, weil der Kollektivsouverän eine Änderung erfährt, da anders wie bei der teilweisen Abtretung von Gebiet untereinander die staatliche Individualität untergeht, also Art. 6 RV. nicht nur später zweckmäßig zu verändern sein würde, sondern sofort eine Änderung erfährt, weil die Stimmen des betreffenden Einzelstaates sogleich untergehen würden, denn ohne weiteres würde sie der Einzelstaat, in welchem der erste Einzelstaat durch Fusion aufgegangen ist, nicht erwerben.

schriften des Art. 78 Abs. 1 RV. zustande gekommen ist, wobei sich die Stimmen des betreffenden Einzelstaates nicht unter den event. gegen das Gesetz stimmenden 13 Stimmen befinden dürfen.

§ 12.

Abtretung von Einzelstaatsgebiet durch Friedensvertrag.

Aus den obigen Ausführungen hat sich ergeben, daß das Ausscheiden einzelstaatlichen Gebiets aus dem Reichsverband nur dann möglich ist, wenn der betroffene Einzelstaat hiermit einverstanden ist, und daß dieses Erfordernis der Einwilligung des Einzelstaates entweder auf seiner Gebietshoheit oder auf seiner Eigenschaft als Bundesmitglied beruht.

Auch der Friedensschluß[115]) ist der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages. Er erfolgt nach Art. 11 RV. allein durch das Reich, welches sich als seines Organes des Kaisers bedient. Fraglich erscheint es jedoch, ob sich das Reich, welches durch Friedensschluß einzelstaatliches Gebiet abtreten will, obwohl es zum Abschluß des Vertrages auf Grund des Art. 11 RV. allein legitimiert ist, vorher der Einwilligung des oder der betroffenen Einzelstaaten versichern muß.

Diese Frage wird zu bejahen sein, wenn man den Friedensschluß den anderen völkerrechtlichen Verträgen, in denen es sich um die Abtretung von Einzelstaatsgebiet handelt, gleich erachtet.

Aus dem Wortlaut des Art. 11 RV. läßt sich jedoch folgern, daß die Reichsverfassung dem Friedensschlusse eine eigenartige Stellung hat zuweisen wollen. Aus der Fassung des Abs. 1: „Der Kaiser hat im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen" ergibt sich deutlich, daß ein Unterschied zwischen den Friedensverträgen einerseits und den Bündnissen und Verträgen andererseits gemacht ist, und daß das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auf die gleiche Stufe gestellt sind.[116])

Wenn man Art. 11 RV. diese Auffassung zugrunde legt, so

---

[115]) Literaturangabe bei Haenel a. a. O. S. 546 Note 20; Meyer S. 704 Note 16.

[116]) Ebenso Meyer a. a. O. S. 704.

ergibt sich auch ferner, daß der Kaiser ganz allein, ohne an die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag gebunden zu sein, zum Abschluß des Friedensvertrages legitimiert ist, weil die beschränkenden Vorschriften des Abs. 3 Art. 11 RV. nur auf die „Verträge", zu denen der Friedensvertrag in diesem Sinne nicht gehört, Anwendung finden. Auch wenn man der Argumentation Haenels folgt, gelangt man zu demselben Resultat.[117] Haenel sieht den Friedensschluß „seinem materiellen Zusammenhange nach als integrierenden Bestandteil des Rechtes der Kriegführung, als dessen Ziel und letzte Rechtshandlung" an und fährt fort: „Ist nun das Recht des Friedensschlusses unter das Recht der Kriegführung und nicht unter das der Verträge gestellt" — was sich, wie ausgeführt, schon aus dem Wortlaut des Abs. 1 ergibt —, „dann findet auch Abs. 3 des Art. 11 RV. auf dasselbe keine Anwendung. Zu Friedensschlüssen ist daher das Reich, der Kaiser schlechthin und unangesehen ihres Inhalts verfassungsmäßig ermächtigt. Sie sind weder für ihre völkerrechtliche noch für ihre staatsrechtliche Gültigkeit weder an die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag überhaupt noch auch dann an die Voraussetzungen der Verfassungsänderungen gebunden, wenn sie in das verfassungsmäßige Kompetenzgebiet der Einzelstaaten eingreifen".

Unbeachtlich ist hier der Umstand, daß nach dem Friedensschluß zur rechtlichen Normierung des neuen Zustandes die Reichsgesetzgebung eingreift, um den völkerrechtlichen Friedensvertrag staatsrechtlich zu erfüllen.[118]

Der Kaiser hat also das Recht, selbständig im Namen des Reiches im Friedensvertrage Einzelstaatsgebiet abzutreten, ohne die Einwilligung des betroffenen Einzelstaates vorher einholen zu müssen und ohne von der Zustimmung des Bundesrates und der Genehmigung des Reichstages abhängig zu sein.

---

[117] Haenel S. 545 ff.

[118] Ebenso Posener S. 73 und Haenel S. 546.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.